



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/B/RBP/96/Rev.1  
10 August 1994  
CHINESE  
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会  
限制性商业惯例政府间专家组  
第十三届会议  
1994年10月24日，日内瓦  
临时议程项目3

与《原则和规则》的规定有关的研究  
和关于限制性商业惯例的磋商

竞争政策在发展中国家和其他国家经济改革中的作用

贸发会议秘书处的修订研究报告

## 目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
摘要和结论.....	1 - 10
导 言.....	11 - 13
一、进行经济改革国家的竞争和自由化及竞争主管 部门的作用.....	14 - 29
A. 竞争政策在经济改革中的作用.....	14 - 25
B. 某些国家的经验.....	26 - 29
二、竞争与价格.....	30 - 46
A. 价格自由化的优点和难题及竞争主管 部门的作用.....	30 - 34
B. 市场集中与价格.....	35 - 36
C. 横向限制性商业惯例与价格.....	37 - 42
D. 纵向限制性商业惯例，优势市场支配力与 价格.....	43 - 46
三、管制自然垄断企业.....	47 - 62
四、竞争、私有化和非垄断化.....	63 - 71
五、竞争政策与贸易和外国投资自由化.....	72 - 98
A. 外国直接投资对竞争的影响.....	72 - 79
B. 竞争政策与外国投资者.....	80 - 84
C. 贸易对竞争的影响.....	85 - 86
D. 竞争政策与进口贸易.....	87 - 93
E. 国际合作.....	94 - 98

## 摘要和结论

1. 加强竞争是确保全世界各国进行的取消管制的经济改革获得成功的一个关键要素。为此,市场支配力必须有博弈规则的支持。然而,尽管若干发展中国家和其他国家业已采用或正在制订竞争法和政策,许多国家却仍尚未这样做。必须更好地评估在尚未这样做的国家执行竞争政策的好处,特别是在改革带来自动调整的市场支配力之前的过渡时期中执行这种政策的好处,以及竞争可提高效率的事实。

2. 竞争主管当局最好能既管制私营公司的限制性商业惯例,又能在拟订其他政府政策时倡导竞争政策。除了应遵循普遍有效的基本原则,竞争政策应根据个别国家的具体情况灵活地执行,同时要考虑到效率因素以及有必要赢得大众和商界的信心。应在制订优先事项时,考虑到有必要对经济改革进行支助和补充。同时应提供充分的资源。

3. 价格自由化是许多国家经济改革的一个关键措施,竞争主管当局可酌情通过鼓吹进一步自由化或告诫某些部门可能发生竞争问题,对这一进程作出贡献。它们还应确保公司不人为地抬高价格,特别是在关键部门。不过,应当注意不以另一种形式恢复价格管制,也不应该不成比例地集中于监督价格滥用情况。对于掠夺性定价的指控也应该谨慎处理。

4. 对并合和其他结构性安排的管制为竞争主管当局提供机会进行先发制人的干预,以防集中的市场结构产生反竞争影响。如果现有结构十分集中,也可能需要积极的取消垄断措施。不过如果因为经济改革允许足够的市场进入而增加竞争,或因为效率利益可能被放弃,并合管制或取消垄断被认为不可取,那么将需要比较严格地管制反竞争行为。在管制横向惯例中,往往需要禁止横向定价和类似惯例,因为它们可能具有反竞争影响,也是为了便于执行。不过其他横向惯例或合资企业则因为效率考虑,可以逐案评价或给予成组豁免。多数竞争主管当局评价纵向限制性商业惯例是逐案进行的。同时考虑到优势市场支配力的存在。在发展中国家和其他国家的市场条件下可能有必要对纵向限制实行比较严格的管制,不过应当考虑到竞争的好处。

5. 为了管制自然垄断企业的价格或限制性商业惯例,有些国家制订了各种形式的工业规则来补充竞争法。对于发展中和其他国家来说,管制机制的选择应取决于它们的市场条件、发展水平以及行政能力和体制。有一些一般原则可以遵循;比较私有化经验特设工作组除其他外建议,在私有化公用事业之前应制订明确的管制

框架和程序，并且应建立允许最大竞争可能性的市场结构。要以最适当的方式管制自然垄断企业是很难的，发展中和其他国家可以通过将这些垄断企业分裂（如果不影响效率）或者采用不同的合同安排来进行。与具有这一领域经验的国家进行技术合作将很有用。

6. 根据比较私有化经验特设工作组的建议，可竞争工业中的私有化应辅以确保公营垄断企业不会只是变成私营垄断企业的措施，以使私有化的提高效率潜力不受减损。不过在私有化的时候可能很难实行取消垄断措施，因为潜在购买者的反应可能不好。尽可能在私有化之前执行取消垄断措施，可减少这类问题。这也可使公营企业更能够有效地竞争。竞争主管当局可就如何以加强竞争的方式进行私有化提供咨询意见，也应对私有化了的公司实行限制性商业惯例管制，特别是如果它们仍保持市场支配地位。

7. 进入发展中国家和其他国家的外国直接投资，在这种投资集中的产品市场中，对提高竞争或减低竞争以及提高效率一般具有广泛的影响。因此可能需要特别注意外国投资者的限制性商业惯例，不过应该遵守国民待遇原则，也应考虑到效率问题和公司内部联系。实行这种管制一般不会使外国投资者裹足不前，特别是如果遵守普遍的竞争原则，反而可为他们提供稳定和安全。但有时降低外国投资进入市场的壁垒将更有效，这应能增加外国投资流入并鼓励大型跨国公司以外的外国投资来源越来越多样化的趋势。因此应与竞争主管当局磋商，对投资奖励、补贴或对外国投资者的特别保护进行管制。

8. 进口是确保发展中国家和其他国家的市场中有竞争不可或缺的，但进口在这方面仍有一定的局限性。竞争主管当局应估计实际或潜在进口的实际影响，并应对减少其有利影响的限制性商业惯例进行管制，包括注意滥用知识产权行为、外国出口商的限制性商业惯例和排他的销售结构。有时可能需要诉诸治外法权，但为此目的，发展中国家和其他国家的竞争主管当局将需要更多有关所涉实质性和程序性问题的资料，以及与其他国家加强协商和合作。竞争主管当局亦可酌情倡导贸易自由化，但除非它们可以使人相信有能力管制外国出口者的限制性商业惯例，而且贸易伙伴也维持开放的贸易制度，否则这种倡导可能毫无效力。

9. 贸易和外国投资自由化可增加许多部门的国际竞争，亦可增强其他部门、包括某些高科技部门中的寡头垄断全球市场力量。个别的竞争主管当局要对此进行控制可能有困难。加强各国竞争主管当局之间的合作可有助于确保这种寡头垄断全球企业承担责任，尽量减少各国间在竞争和贸易问题方面的紧张关系，向所有国家的公司提供进入市场的机会，保护全球经济效率和消费者福利。也有利用竞争概念

和哲学缓和贸易制度的保护主义倾向的可能性；这将需要多边行动来贯彻乌拉圭回合协定。拟订有关竞争政策的目标和执行的普遍原则来补充《原则和规则》的规定，将帮助竞争主管当局在国家一级倡导竞争。这也将促进多边贸易自由化作为乌拉圭回合的后续行动。

10. 根据上述各点，各国可采取的行动包括：

- (a) 发展中国家和其他国家采取、改进和有效执行竞争政策，并将其融入其经济改革的构架；
- (b) 考虑到价格自由化、私有化、取消垄断以及外国投资和贸易自由化等经济改革对实施竞争政策的影响；
- (c) 制订适当机制，来管限制性商业惯例或自然垄断企业的定价，并确保私有化不会造成私营垄断企业取代国营垄断企业；
- (d) 在可得资源范围内并按照个别国家或国家集团的要求，提供援助这些工作的技术合作；
- (e) 充分执行《原则和规则》的所有规定，以确保其有效的适用；
- (f) 贸发会议政府间专家组的工作，包括：(一) 分析乌拉圭回合协定(以前的关贸总协定文书)与竞争政策有关的规定；(二) 查明可补充《原则和规则》所载的原则并考虑到乌拉圭回合协定的规定以及世界各地进行的经济改革的竞争政策普遍原则；(三) 分析与域外适用竞争政策有关的各种不同原则和程序、共同管辖权要求或一国的竞争政策和另一国的利益或经济政策之间的冲突引起的问题、国际文书中采用的解决办法和执行这类文书的经验；
- (g) 根据上述工作，在贸发会议政府间专家组的范围内就加强和鼓励利用竞争政策领域的双边、区域和多边磋商和合作机制以及应用多边竞争原则支持贸易自由化的适当性和方式进行磋商。

## 导 言

11. 本研究报告是根据限制性商业惯例政府间专家组第十一届会议通过的议定结论和专家组核可的提纲<sup>2</sup>编写的研究报告<sup>1</sup>的修订本。专家组第十二届会议得出结论认为研究报告(TD/B/RBP/96)应由秘书处加以修订,要考虑到第十二届会议上所作的评论和在1994年1月31日以前从各成员国收到的评论<sup>3</sup>。本修订本是根据这些评论以及有关的最新数据编写的。它还反映了贸易和发展理事会最近的一项决定<sup>4</sup>,以及比较私有化经验特设工作组的结论和建议<sup>5</sup>。

12. 研究报告从管制限制性商业惯例和竞争主管当局倡导竞争这两方面,探讨竞争政策对发展中国家和其他国家进行的经济改革的意义和可能作出的贡献。其中特别提到了与价格、非垄断化和私有化及外国投资和贸易有关的政策。第一章说明了竞争政策如何能对经济改革和自由化提供支助和补充,并建议了一些竞争主管当局为此目的可采取的办法和优先事项。第二章讨论了竞争主管当局在价格自由化中的作用以及它们如何帮助政府确保价格自由化对经济效率的利益不因市场集中、具有优势市场支配力的公司实行的横向或纵向限制性商业惯例而丧失。第三章着重说明了管制自然垄断企业行为所涉及的特别问题以及发展中国家和其他国家在这一领域可采取的办法。第四章讨论了如何确保私有化不会仅造成国营垄断企业变成私营垄断企业,以及取消垄断措施的适当时机。第五章探讨竞争与外国投资和进口贸易自由化之间的关系,并讨论了对外国投资者和外国企业执行竞争政策所涉的各个具体方面。本章强调了有必要在国家和国际一级协调这一领域的政策。

13. 整个研究报告参考了贸发会议秘书处早先编写的一份研究报告,题为《通过合并、合资企业及其他取得控制权的方式集中市场支配力及其对国际市场、尤其是发展中国家市场的影响》(TD/B/RBP/80/Rev.2),以下称《集中市场支配力研究报告》。

## 第一章

### 进行经济改革国家的竞争和自由化及竞争主管部门的作用

#### A. 竞争政策在经济改革中的作用

14. 世界各国在过去十五年来均进行了重大的经济改革，促成许多国家这样做的动机是，它们日益认识到市场和私营部门在各个发展阶段具有使经济有效运转的作用。发达国家放宽或改革了有关价格、市场进出和垄断的各种规章以及限制性商业惯例法的适用范围，其中一些国家并执行了大规模的私有化方案。许多发展中国家则进行面向市场的改革，包括有不同程度的结构改革或部门改革，特别是在贸易政策、投资政策、私有化等领域，并在适当时取消管制（包括削减津贴、由行政部门分配关键生产投入、价格管制、设立和能力许可证规定、专营安排和出口壁垒）。在前中央计划经济国家中，在重大的体制改革之后，随之而来的是，加入以市场为基础的经济制度，更加融入世界经济。许多国家的这种改革仍未最后定下，它们尽管已作出巨大的努力，但任务仍极为艰巨。

15. 这些改革的一个共同期望是，减少政府对经济活动的直接参与或干预，向企业提供更多的自由和更大的奖励，以刺激企业活动、商业效率、生产投资和经济增长，以及通过提高价格较低商品的数量和质量来增进消费者福利（至少长期来说）。因此，在整个经济活动中，生产资料将通过市场运作人的非集权决定而不是通过政府的指示或寻租金的活动来分配，并且经济增长可能改善。然而，只有企业的行动受到竞争的刺激，从而消费者的不满可对质劣产品进行市场制裁，才能充分实现这种期望。因此，加强竞争（加上唤起消费者意识的措施）是确保经济改革获得成功的一个关键因素。

16. 主要是因为这些原因，若干发展中国家<sup>6</sup>、中欧和东欧国家<sup>7</sup>以及中国，近年来已通过竞争法或对现行竞争法进行改革，与此同时，更多的国家则正在这样做。然而，许多正在进行经济改革的国家既未制订竞争法，甚至未采取明确的竞争政策。虽然，在某种情况下，这是由于决策人缺少资料所造成的，但也有可能是因为他们认为竞争管制会限制商业活动和市场力量，会阻挡经济自由化趋势，而自由化本身即可确保竞争市场，而不太愿意制订竞争法。也可能是有下列顾虑：国内企业目前正面临严酷的挑战，这样作会削弱其市场地位；外国投资者会裹足不前，特别是因为国家市

场实际上只能支持少数具有经济规模的生产商；微观竞争被认为会导致过多的生产能力和浪费资源。相关的顾虑有：企业难以遵守报告业务或调查的规定及由此所造成的费用，而这类规定会引起对“官僚程序”的报怨；商业界往往强烈反对通过竞争法，因为担心制造新的一层管制，为官僚主义和政治干预和偏袒创造机会。<sup>8</sup>也有可能是因为对竞争主管当局是否有能力查到或证明发生限制性商业惯例有所怀疑，因为要在发展中国家从事这项工作困难很大。最后，目前政府财政困难，要设立执行竞争政策的新的管制机构，需要经费。下文提出了一些关于解决这些问题的办法及执行竞争政策的办法的建议，以求加强竞争政策在发展中国家和其他国家的改革工作中的重要性。

17. 虽然放宽管制性壁垒确实可提高(在很多情况下,已经提高)竞争机会,但这种壁垒在许多发展中和其他国家仍发挥重要作用,并且在今后的一段时间可能仍会有作用,而自由化政策本身并不足以排除其他不利于进入市场的因素。如在《集中市场支配力研究报告》中所指出的<sup>9</sup>,大多数发展中国家的国内市场通常高度集中,因此这些市场的需求能维持在最低限度经济规模生产的工厂的数目较少。其他不利因素包括:企业家和生产投入有限,分销和通讯系统无效率以及资料流通不良。若干中欧和东欧国家的情况亦复如此,这些国家的纵向一体化程度非常高。正在建立市场机制和体制的国家极有必要采取和执行竞争保护措施,以免失去自由化提供的增加竞争机会。比方说,执行稳定化和结构调整方案的国家通常分阶段进行改革。譬如,它们可很快地进行某些财政和金融改革(如解除价格管制、关税改革和贬值),但其方案的体制方面、特别是国内取消管制、国营企业改革和私有化等方面,要在数年后才能行之有效。在这种情况下,在改革能产生足够的竞争力来创造自动调整的市场力量之前可能需要一段时间。

18. 与此同时,现有企业可能会利用管制的取消而采用原先经由政府干预而阻止的限制性商业惯例,并阻止进入市场,因而阻碍私营部门的发展和许多国家的改革努力取得成功必不可少的企业基础的扩大。不但在现有企业业已取得市场支配地位的部门会出现这种情况,而且这些企业也可能扩展到新近取消管制的行业。这并不是过渡性的问题,企业一旦能够通过反竞争行为或结构来巩固其地位,要采用纠正行为又不损及经济和商业信心,这是相当困难的。的确,有些国家的政策改革迄今取得的成果不如理想,其部分原因很可能是它们没有提供适当的竞争保护措施。有人有时说,促进发展进程的最佳办法是,在最初阶段先进行有效的垄断,然后在较后阶段才通过取消管制引入竞争,亦即,特别是在市场小的国家的情况,在最初阶段可能需要在规模经济和经济增长与消费者福利之间作一权衡。不过,这种说法太不重视



消费者福利的目标以及这一目标与提高企业效率的目标一致而不是冲突的程度,竞争是提高公司和工业在国家和国际市场上的绩效的最有效方法,也可以降低最后生产商的中间投入的成本。也应指出,规模经济对不同工业的重要性有很大的不同。较小规模的经营取得的效率增加最大,没有证据显示公司规模与效率之间有一贯的相关关系。大型多行业联合企业往往与无效率相连。此外,在资本和企业家短缺的国家,不能保证新的市场进入最终能减轻未能首先建立竞争性工业的影响;即使能够,也可能必须付出工厂生产能过剩和价格提高的代价。确实有些证据显示,在若干发展中国家,价格-成本比作为资本收益总额指数与个别公司的市场份额和工业部门的集中比率有正的相关关系,但不清楚这是由于效率提高还是由于缺少竞争。<sup>10</sup> 总之,如下文所讨论的,执行竞争政策时可以考虑到效率问题(例如在并合管制中)。

19. 经济改革虽然一般要求国家减少直接干预经济活动,但也需要国家比较有效地为企业参与经济活动提供有利的环境。经验表明,竞争市场是不能通过完全自由放任主义来达到和维持的,必须有一套“博弈规则”。越是要取消政府对经济的直接控制,越有必要努力确保维持竞争。因此,即使是长期执行自由经济政策、拥有相对易于进入的大型市场的最先进国家都认为有必要执行积极的竞争政策,并不断加以修订以应付新的挑战。对某些企业的限制性商业惯例进行管制维护了所有企业以合理方式经商的充分自由,允许新进企业自由进入市场,并保护消费者的福利,为经济活动提供了健全和有利的环境。

20. 此外,广义的竞争政策所涉的不只是私营部门对市场力量的限制因素,而且还涉及针对市场力量的规章方面的限制因素。在这方面,它与经济自由化政策不谋而合,并使自由化政策的拟订和执行,能考虑到政府和私营部门的限制之间的相互作用。在已制订竞争法所有国家中,企业的限制性商业惯例是由竞争主管当局管制的。其中一些国家的竞争主管当局倡导在拟订和执行其他政府政策时采取防止扭曲竞争和便利市场进入的措施。在一些竞争理论哲学仍未完全受到理解或接受的国家中,这一倡导职能是特别重要的。在没有明确的竞争学说的情况下,原则上赞成自由化的个别企业很有可能会通过游说,成功地阻止采取对其不利的具体自由化措施。

21. 但这并不意味着,应以教条和死板的方式来拟订和执行竞争政策,或者需要信奉某一特定竞争理论。。若干在这一领域具有长期经验的国家,采取管限制制性商业惯例的行动的依据考虑到行为因素而不只是市场份额数据的彻底经济分析,这些因素包括产品取代的可能性和市场进入以及技术改变的影响。还可考虑到可取得的效率,以及来自进口货物的竞争和(在某些国家)国际市场的存在、本国企业与

外国企业在国内市场和外国市场的竞争情况。此外,鉴于效率、工业政策或竞争力方面的考虑若干竞争法可规定,某些惯例或合资企业,或某些工业部门(特别是衰退部门或高科技部门)可不受到限制性商业惯例的管制(或受相对宽大的管制)。竞争通常应是主要的标准,但也不能忽视其他公共利益方面的标准。许多订有竞争法的国家,在与诸如贸易、工业促进政策、公共采购或津贴等领域有关的一些政策中有时并未完全遵守竞争原则。为与特别是高技术工业有关的这种政策作辩护的理由与发展中国家长期以来为“新兴工业”作辩护的理由有一些相似之处。

22. 就从事经济改革的发展中国家或其他国家而言,更有必要进行适当的经济分析以及灵活地执行竞争政策,以便不阻挠取得效率、增长或发展目标。一套《原则和规则》即确认了这一点,它规定在这一领域给与发展中国家优惠待遇或差别待遇,并在管制限制性商业惯例时考虑到发展中国家的发展、资金和贸易需要,以便特别促进本国工业的设立或发展以及其他部门的经济发展(第C.7段)。竞争政策应基于普遍适用的基本竞争原则,也必须考虑到个别国家的情况,不能在脱离进行经济调整国家的迫切现实情况的情况下适用;否则它将会被认为毫无关系而被抛弃。在短期内作出合乎实际的妥协或许是合情合理的,但要保持逐步迈向竞争市场的势头。不过,在向工业政策提供竞争政策豁免时需要十分小心,因为“挑选赢家”和决定哪些工业或公司应受益于这种措施相当困难,并且有被个别公司利用并加以歪曲以图私利的危险。在拟订和执行竞争政策时,最好明确地考虑到效率因素,要使用客观、透明的标准以避免效率理由被滥用。声称的效率增加应批评性地加以评估,应该探讨是否有可能通过对竞争构成的威胁较小的其他办法改善效率,消费者也应该享受到合理份额的从改善效率得到的成本降低或其他好处。给予竞争政策豁免的理由应经常重新评估。

23. 普遍接受自由竞争原则和维护自由竞争所需的机制是减少特别保护要求和豁免竞争法要求的最好方法。因此,一个优先事项应是进行教育,向企业、消费者协会和大众传授自由竞争的好处和限制性商业惯例的坏处,以便制造一批竞争“赞助者”。在进行经济改革的国家中执行新的竞争法特别需要进行教育,因为竞争法将使迄今为止政府所接受、甚至鼓励的惯例变成非法。竞争法是否能有效执行在很大程度上取决于一般公众,特别是商业界对管理制度是否有信心,是否将其视为竞争进程的推动力而不是阻绕有效进行商业活动的障碍。在发展竞争制度的前几年,创造这种可信性是极其重要的,可利用易懂的标准和规则以及公平、迅速和有效的程序来协助创造这种可信性,尊重敏感商业资料的机密性、执行竞争法时公正而且不接受政治指示、政府行政部门内的权力以及能够酌情施加重大惩罚和补救。由于管

制限制性商业惯例涉及作出主观、自由决定的判断,特别是在进行推理分析的情况下,应该公布执行政策的准则以便尽可能减少因此给企业界造成的不确定性。

24. 在政府内和对公众和企业进行教育,也可能是表示自由市场并不是完全无代价的一种手段,因此即使在财政拮据的情况下,各国政府仍须为这项任务提供足够的资源(何况,对涉及公共采购的限制性商业惯例进行管制可带来大量的节约)。为使工作人员获得必要的技能,国际社会按照受援国家的需要,提供这一领域的技术合作对其进行培训是会有助益的。

25. 为了减少资源需求,竞争主管当局应更加注意的是,其干预行动的效力和质量,而不是其数量。轻重缓急的选择应视各国的情况、可运用的资源,以及竞争主管当局的确切职务和权力而定。在价格、私有化、进口贸易和外国投资等领域进行这种干预或许是最适当的,下面各章对此进行了讨论。进行干预的具体部门可根据竞争政策和其他政策之间的一致性、反馈和配合程度挑选。比方说,竞争主管当局可倡导放宽减低限制性商业惯例管制措施作用的政府政策,同时也可在业已取消管制但尚未出现有效竞争的经济部门加紧执行工作;在这方面可特别加强针对阻碍市场进入的限制性商业惯例、例如横向串通和主要商号的排他惯例等的执行工作。不过执行工作重点的选择必定取决于哪些限制性商业惯例特别盛行或在个别发展和其他国家中具有破坏性;这些往往与发达国家的不同。<sup>11</sup> 执行工作重点也可以是易于查明或评估的限制性商业惯例;因此对新设的限制性商业惯例管制当局而言,要处理可断然禁止的惯例可能比处理需要进行复杂的经济分析的惯例容易。此外,新设的竞争主管当局选择处理的第一个案件可以是容易看出是违法并且显然损害到消费者和竞争的商业行为;这类行为的例子也包括横向定价和主要商号的排他性纵向惯例。

## B. 某些国家的经验

26. 大韩民国和波兰的经验是两个例子,可说明竞争政策如何能融入经济改革和自由化政策,以及竞争主管当局如何执行倡导积极竞争和管制限制性商业惯例的职能。大韩民国于1986年通过了“第六个五年经济和社会发展计划”,该计划的目标是,通过取消管制政策,执行1981年的反垄断和公平贸易法以及进口和金融服务自由化,来促进基于自由市场原则的竞争。<sup>12</sup> 该国广泛地放宽了价格管制、商业许可证、工业管制和支助、企业的国有权以及对外国投资和进口的限制。竞争法规定,其他政府当局如打算采用、修订或执行可能会限制竞争的法律或指令,应与经济规

划理事会部长磋商。公平贸易委员会作出积极努力,在法律付诸实施之前对其进行复审,以阻止采用限制性条例,并作出努力废除现行的反竞争条例以及在市场受到主要企业控制的情况下,倡导消除进入壁垒和引进外国竞争。<sup>13</sup>

27. 大韩民国经济特征是,市场力量掌握在大型集团企业“财阀”手中,推行竞争的优先工作是管制市场结构和“财阀”的限制性商业惯例,同时考虑到整个经济高度依赖这些财阀。因此,公平贸易法禁止可能会大幅度限制竞争的“商业融合”,但亦提供了某些例外,目的是使某一行业的国际竞争力合理化或加强。有一特别法律保护分包人免受主要承包人的限制性商业惯例的影响。另外还优先管制企业的串通活动和贸易协会的限制性商业惯例。<sup>14</sup>

28. 波兰在1990年1月开始执行了经济变革方案,该方案是一个标准的稳定方案涉及价格自由化、削减津贴、减少政府开支、私有化、贬值和贸易自由化。但是由于该方案是在一个前中央计划并由国家支配的经济国家执行的,所涉范围极广;此外其要点快速地同时执行,采用“大飞跃”的方式而不是逐步渐进的战略过渡到市场经济。经济改革为私有中小企业创造了新机会,这种企业增长快速,但大型国营企业则困难重重。总的来说,工业产出和经济增长起初剧跌,随之而来的是恶性通货膨胀。然而,整个经济情况从1992年年中起即有好转;国营企业的业绩业已大获改善<sup>15</sup>。就是在这种情况下,通过了1990年反垄断惯例法。除此之外,1991-1993年政府的竞争发展方案强调了实施竞争法、贸易自由化和私有化的重要性,并要求各部和和其他政府机构拟订和实施其本身的发展竞争的方案。

29. 反垄断办事处就各部和机构提出的关于执行立法的提案表示了一些意见,<sup>16</sup>并参与创造竞争市场的各种条件。另外还强调对持有支配地位或垄断地位的企业滥权以及卡特尔和市场划定进行管制,不过特别重视抵制过度的市场集中和管制并合及其他结构安排。但是该办事处虽然有权监督和管制私有化进程和主要企业分割方面的结构改革工作,但对执行一项广泛激进的非垄断化政策则十分小心,因为在一个较具竞争的结构和可能失去规模经济和范围之间,难于找到适当的平衡,不过它已处理了若干案件。根据政府保护波兰的最佳公司和某些小型公司的工业政策目标,该办事处同意竞争法规定可有某些例外,但这种例外必须与结构改革有关,而且只能在一段订明的有限期间适用。<sup>17</sup>

## 第二章

### 竞争与价格

#### A. 价格自由化的优点和难题及竞争主管部门的作用

30. 准确的价格信号有助于在宏观经济和微观经济一级进行有效率和灵活的资源分配。在资源特别稀缺国家,准确定价的长处尤其多,因为这些国家更有需要进行高效率的资源分配,也因为价格管制的管理需要很多官僚工作。然而,也正因为这些国家资源有限,发展中国家和其他国家过去往往设法(通过补贴)尽量减低一些产品的价格,这些产品不是低收入人口阶层的必需品,就是政府设法促进的部门的生产原料。这些国家价格的高度扭曲对竞争和效率造成了不利的影响,阻挡投资,企业资本减少,并导致商品短缺而且质量差。在巴西,由于将定价的频率和方法体制化,管制不但排除了价格竞争,而且还造成各企业之间的明显和不明显的串通,在价格管制期间和在取消价格管制之后均发生这种情况<sup>18</sup>。

31. 因此,许多经济改革方案的一个中心内容是价格自由化措施。这包括从立刻取消消费品的价格管制到较为渐进的取消消费品价格管制等的一系列措施,这些措施往往又配以削减政府津贴和出口税率以及劳力、能源、土地、资本和外汇自由化(外汇自由化一般涉及当地货币贬值或浮动)。一些采用这种措施的国家的价格上涨,带来了通货膨胀压力,当然价格上涨的幅度和速度视各国和有关产品的情况而有所不同。另一方面,另一些国家的自由化导致了中期内通货膨胀率的下降。然而,一般希望,为取得更大利益而刺激新生产和进入市场最终将能稳定甚至降低价格,并且消除过度的需求。有些国家实现了这种希望。比方说,在印度,价格和分销管制对生产者提供了保护,使其不必面对竞争以及不必进行现代化和降低成本,在诸如水泥的部门进行价格自由化,已取得了有利的结果。<sup>19</sup>在俄罗斯,价格自由化导致了减少补贴、更好的供求平衡、更多品种的可得产品和商品存货增加。<sup>20</sup>然而,在许多国家,在自由化之后,资产市场的调整速度通常很快,商品和劳动力市场的调整,更不用说新投资所促成的生产反应远较为慢。<sup>21</sup>

32. 因此,问题在于如何确保微观体制结构的改革和新准则的拟订不落后于自由化和取消管制。在这方面,发展中国家和其他国家的竞争主管当局可以确保价格自由化的确实实现了其提高经济效率和鼓励竞争的潜力方面发挥关键作用。它们可宣扬一般自由化的好处,同时可查明那些市场情况不完善有可能导致非过渡性的重大

竞争问题的部门,为就某一具体部门的自由化时机是否成熟作出政治决定提供投入。竞争主管当局执行工作的重点亦在于为特别是关键部门的价格自由化选择时机,以舒缓自由化后立刻产生的高通货膨胀率。譬如,应特别注重直接或间接以满足消费者、特别是其中最贫困者的基本需要为目的的经济部门或对整个经济的效率具有普遍影响的经济部门。比方说,波兰的反垄断办事处在决定应对哪个部门进行审查时考虑到了价格上涨的因素;砂糖零售价剧涨导致该办事处对这一市场进行分析,并对糖业进行调查,发现存在一个卡特尔。<sup>22</sup> 巴西的新竞争法除其他外禁止没有“正当理由”的下列做法:要求“过高的价格”(不是因为供应增加或质量提高而要求的价格);中断或减少生产规模;部分或全部停止商业活动。<sup>23</sup>

33. 竞争主管当局努力反对价格上涨在短期内可能是合理的,特别是在向市场经济过渡的国家中,但作为长期战略则不一定适当。大量减少直接措施来保持低价的各国政府自然会反对企业企图将价格保持高于完全竞争市场应有的价格。但不应忽视自由化必然会带来一些牺牲和风险,生产者设法提高价格来弥补成本的上涨,这是合理的;除非它们有这样做的自由,否则供应情况是无法获得改善的。竞争政策目的在于维持价格反映供求情况的灵活性,而不是压低通货膨胀或压低价格;这种价格灵活性可提高效率,长期来说应有压低全面价格水平的作用。也应指出的是,对滥定价格的监督不应导致忽略对其他限制性商业惯例的管制;在进行经济改革国家的迅速变化环境中,企业可能很难协调具体的定价战略,因此宁可以市场分配安排形式进行串通。竞争主管当局也不应犯相反的错误,即在评价是否因掠夺性意图而定价太低时适用太严格的标准;在价格自由化之后,效率高的企业为维持竞争性价格所作的努力可能被竞争对手歪曲为掠夺性定价。

34. 竞争主管当局在这一领域可考虑到的一些标准在斯里兰卡的竞争法中有列明,该法规定公平贸易委员会在履行其职责时,除其他外要注意保护消费者的利益,向生产者提供必要的奖励,有必要确保生产资本有合理的收益率,分配资源给不同部门,控制通货膨胀以及实现经济和社会政策的其他目标<sup>24</sup>。委员会目前仅对少数食品和医药物部门的价格进行管制。然而,根据工业促进法委员会在进行调查之后有权审查任何产品的价格,并决定价格是否不合理,如果不合理,它可建议调整进口税率,鼓励进口货的竞争;该委员会截至去年曾进行了八项调查,但未作出这种建议<sup>25</sup>。对一个在玻璃瓶市场中具有垄断地位的企业定价进行调查发现;价格上涨是因成本增加所造成的;因为对瓶子的品质进行管制而使得成本增加。<sup>26</sup>

## B. 市场集中与价格

35. 市场集中问题在“集中市场支配力研究报告”中已经深入讨论过,这里将只简要地述及。如该研究报告中指出的,许多国家的经济自由化鼓励工业结构改革,导致了更多的合并和合营企业,并加强了许多国家的市场集中(另一些国家的市场集中则减少了)。竞争主管当局需要处理的合并案件可能远远少于横向或纵向限制性商业惯例。由于分析合并对竞争和效率的影响的工作很复杂,而且合并对价格可能没有明显的直接和立刻的影响,有些国家的竞争主管当局可能不大重视合并管制。但合并和其他影响市场结构的安排的重要性应当从质量而不是从数量方面来看,并且应当从长远的角度来看;因为它们可能对竞争有持久的影响,特别是在许多发展中国家的小而集中的市场中的竞争,先发制人地进行合并管制往往比后来设法管制可能只是反竞争结构症状的市场行为或市场绩效要好。在市场结构十分集中的国家(例如向市场经济过渡的一些国家),合并管制可能需要辅以积极的“非垄断化”措施来减少现有的市场集中。例如,俄罗斯联邦正在执行一个题为“俄罗斯联邦经济非垄断化”的国家方案,以减少工业的集中和创造有利的竞争条件;该方案与国营企业私有化同时执行,另外还有商品市场非垄断化的部门和区域方案作补充。<sup>27</sup>

36. 不过需要逐个案例的分析,如果公司规模较大或市场集中程度较高不等于市场力量长期地大大增加,或者为提高效率有必要进行结构调整,最好是不要干预。实际上,一个发展中或其他国家的竞争主管当局在评价市场力量是否会增加时可能很难适用严格的数量标准,因为可能已经存在高通货膨胀率和高度集中的市场结构,而且想要合并的公司可能设法预先作准备以适应经济改革可能引起的市场结构变化。<sup>28</sup> 在这种情况下的合并管制将需要大大依靠根据质量标准的主观评估。在委内瑞拉,竞争主管当局在多数情况下选择不干预,不过向有关公司表明反竞争行为将受到严格管制。<sup>29</sup> 在墨西哥,竞争主管当局很少干预市场结构的集中,而把重点放在管制反竞争行为;它对某一特定市场中的企业规模和数目持中立态度。<sup>30</sup> 不过,该当局反对两个铜线制造商之间的拟议合并,该合并将产生一个控制大约70%市场并支配原料购买的公司。<sup>31</sup>

## C. 横向限制性商业惯例与价格

37. 在限制性商业惯例管制法所处理的各类行为中,被认为与竞争的健全发展最不相容的是横向的定价(包括串通投标)以及支持这种定价的惯例,如划定市场、

客户或销售或生产配额。横向定价或串通投标本身或原则上是不合法的,可能会触犯刑罚。譬如,根据新的巴西竞争法,企业限制或伤害自由竞争或自由倡议,不管意图为何都是犯罪;该法具体禁止与竞争者一起订定销售条件、竞争者之间联合拒购以阻止市场进入、阻碍新公司进入市场、妨碍竞争者取得材料或技术、企图不让竞争者进入大众媒体。<sup>32</sup> 同样地,肯尼亚法律规定,串通投标除非是向投标人讲明并经其同意的联合投标,否则也构成刑事犯罪。<sup>33</sup> 另一方面,俄罗斯竞争法避免禁止横向限制;它禁止导致违反竞争的企业间协定,具体提到定价协定以及在拍卖和有组织的市场上串通定价。<sup>34</sup>

38. 然而,为确定其他横向限制性商业惯例的合法性而采取的办法较不严格。其合法性可根据效率、工业政策、贸易、公共利益或“理性规则”方面的考虑来评估,但对待中小企业之间的合作可能特别宽大。实际上,卡特尔和旨在提高效率的合资企业有时难以区分,特别是合资企业有时会涉及附属的限制。因此,某些国家由于某一行业出现危机或衰退,为了使其活动合理化、专门化可允许组成卡特尔,或是如果卡特尔可提高许多中小企业面对主要垄断购买者的讨价还价能力或为了公共福利也可允许组成卡特尔。竞争法也适用于对国内市场无任何影响的出口卡特尔在某些国家仅需遵守通知或登记的规定。比方说,发展与研究的合资企业一般在某种程度上不适用竞争法,在欧洲联盟,联合开发研究成果也不适用竞争法。美国最近规定生产合资企业应根据理性规则标准审查,并且应免除三重损害,但须将合资企业通知竞争主管当局,企业的主要生产设施须设在美国境内,合伙人应是美国公司或是根据其管制生产合资企业的竞争法公平对待美国公司的国家的公司。<sup>35</sup>

39. 大韩民国禁止横向“不合理的商定的活动”,除非事先向经济规划理事会登记并经其核准,该理事会批准时所考虑的是,这种活动是否“对某一特定的贸易领域的竞争造成重大限制从而损及公共利益”<sup>36</sup>(该法不适用于农业、渔业或矿业的企业)。因此,当六个主要的炼油公司协同联合限制各个公司的销售额时,公平贸易委员会向它们处以300万美元的罚款<sup>37</sup>。然而,该委员会无法避免时可允许商定的活动,以进行工业合理化,克服进行结构改革的行业的经济衰退或提高中小企业的竞争力和使交易条件合理化,但仍须遵守对竞争进行不合理限制的保障措施的规定。另外就衰退的“末落行业”和成长中的“新兴行业”的三年合理化方案制订了单独的法律规定,使它们可获得政府援助,并以提高效率为条件;这种方案必然含有必要的卡特尔活动(就末落行业而言)及合并,限制市场进入的各项计划。<sup>38</sup>

40. 德国竞争法<sup>39</sup>规定作为一般原则,竞争者之间为共同目标签订的协定的执行如对竞争造成限制,从而预见会对市场情况造成影响,这种协定就无效。然而,某



些类型的卡特尔如果是按其所涉形式依适当的程序组成的,可使其合法化。有时卡特尔仅须向竞争主管当局发出通知即可组成(“经通知的卡特尔”),其他卡特尔可能在通知后受到反对(“受反对的卡特尔”),还有一些可能须经有关当局事先核准(“经核准的卡特尔”)。经通知和受反对的卡特尔即使已合法化,但如发生滥用情事,仍须受到管制。如法令起草人所指出的,作出这种例外的理由是,竞争就其本身而言并不是目标,而是通过合理化协定中对竞争进行某些必要限制来提高效率和促进技术进步的手段,这种协定的前提是提高效率和更加满足消费者的需求”<sup>40</sup>。事实上,合理化协定的参加者必须能够证明这些协定能够提高技术或经济效率,取得的效率又能够减低价格,而使消费者从中受益。但是,对德国某些合法化的合理化协定和危机卡特尔进行的实验调查研究,表明虽然这种协定可促进某一行业生产者的健全性,但无任何有力证据可证明它们可大为提高生产率和效率;相反地,有证据表明由于卡特尔化,价格相对上涨,产量相对减少。<sup>41</sup>

41. 合理化对面对市场需求长期结构性下跌、生产能力过剩的工业来说可能会有些好处,特别是在单一公司的转售费用高的情况。在周期性的资本密集行业中,它们可能对消费者强加较高的价格,以换取较低的风险、较低的资本以及企业较高的利润。由于利润提高了,它们也促使企业得以有能力承担较高的短期成本以及长期维持过剩或无效率。其他类型的卡特尔,特别是促使企业实现规模经济或支持提供具体部门的公共利益、例如产品质量标准的卡特尔,可提高效率,设置市场进入壁垒或增强中小企业与较大型企业竞争的能力。但这种卡特尔的规模或其活动如超出提高效率应有的最佳程度,或它们造成在其他领域的串通,或妨碍竞争潜力,在这种情况下,卡特尔化所带来的利益可能不足以抵销它对竞争所带来的坏处。联合进行发展与研究亦可节省大量成本及享受风险分担和相辅相成的好处,也可以通过推出新产品来增强竞争;然而,如果工业政策是依赖有关企业的超越竞争定价来鼓励革新及其投资的,这种政策也许亦会抑制下游市场的经济活动。

42. 发展中国家及其他国家的竞争主管当局在评估个别卡特尔或合资企业的价格所涉的各种问题及在决定是否批准卡特尔或合资企业时,要考虑到所有这些因素是不大可能的。区别本质上非法的惯例和须经受“理性规则”逐案分析的惯例,可以通过明确界定某些行为是非法的而为经济行为者提供确定性,以及节省执行资源。由于本质上的禁止被认为太绝对,可通过豁免某些类别的合资企业或其效率利益被认为可能超过反竞争影响的卡特尔予以缓和。

#### D. 纵向限制性商定惯例、优势市场支配力与价格

43. 在各种类型的纵向限制中,在大多数竞争法受到本质上禁止的类型通常只有维持转售价格。一般均在考虑到是否有利于竞争或效率的情况下,逐案评价其他纵向惯例,以确定其是否有害、无影响或甚至有利于竞争。有些纵向限制被看作是减少风险和交易费用、进入市场、维持质量、提高生产效率或投资产品开发和促销、或获取一项产品的剩余的努力。其他限制则被看作是市场排斥或阻止手段,或者通过减少行为者数目或使人难以提供减价加强纵向卡特尔的手段。至于有害的和有益的纵向惯例之间的分界线在哪里,各种竞争执行政策有所不同。即使一般可享受特别豁免的知识产权,也难以确定在什么情况下使用知识产权可能被认为滥用。不过,有某种共识,即纵向限制是反竞争的可能性将在很大程度上取决于市场结构、有关公司的市场份额、受到限制和进入壁垒影响的市场比例。

44. 由于许多发展中和其他国家的市场结构集中,独立供应商、顾客或经销商不多,它们的竞争主管当局往往特别注意支配市场的公司施加的纵向限制,以及这类公司的滥定价格。有些国家定下了会形成支配地位的推定市场份额。新的巴西法律禁止一个企业或企业集团控制有关市场的相当大份额,除非这是由于其经济效率比其竞争者高;当一个公司或集团控制了30%市场即算是占支配地位。根据旧法律,对22家制药厂提出了诉讼,理由是它们在30个月期间内任意以超过通货膨胀率1.5倍的比率提高价格图利。<sup>42</sup>

45. 波兰反垄断法区分了垄断纵向惯例(施加可带来不当利润的繁重合同条件和附条件出售)和构成滥用支配地位的垄断惯例(打击形成竞争的必要条件、市场划分、价格歧视、抵制、维持转售价格和掠夺性定价);这两类惯例除非是为进行经济行动所必须的和不对竞争造成很大的限制,否则均遭禁止。占垄断地位或支配地位的公司的某些行动亦遭禁止,包括对生产、销售或采购进行限制,特别是如造成价格上涨,不出售以提高价格及要价极高。按质量界定的支配地位是在市场上没有遭遇多大竞争的一个经济主体所具有的地位,如市场份额超过40%也假定是占有支配地位。不过,即使没有支配地位,搭销也受禁止,该法还禁止瓜分市场、限制生产或销售数量、限制非协定当事方的公司进入市场的协定,有人说后面这些规定没有明确区分横向惯例和纵向惯例,对这一类纵向惯例全部禁止是不适当的<sup>43</sup>。如果价格上涨是由限制性商业惯例造成,反垄断-办事处可下令减价,但该办事处在行使这项权力时十分谨慎;该办事处认识到,价格管制会阻扰受管制的经济过渡到市场经济以及生产成本难以推算或垄断行为难以证明,因此仅就垄断企业最极端的价格行为作出

反应”。在某些国家，竞争主管当局曾根据类似有竞争的市场的价格或利润水平或以成本指数计的价格或利润水平来施加或谈判价格，以设法纠正对支配地位的滥用。这种措施有暂时制止滥用效用(特别是在均质产品市场中)，但从长期看，它们会吓止新投资或市场进入。

46. 许多东欧国家(和在较小程度上许多发展中国家)普遍存在纵向限制、排他性销售结构和市场集中，因此至少在中期内可能需要有针对纵向惯例和滥用支配地位的严格执行政策。不过，必须小心行事，以确保这些条款的实施不带来另一种形式的价格管制，因而不利地影响效率。应当明确区分横向惯例和纵向惯例，应对大部分后者进行平衡的逐案分析，而不是本质上的禁止。由于有些纵向惯例，例如搭销安排和独家经销安排，可能是特别有用的促进市场进入的手段，因此应当小心行事，以防过分热忱的执行起到吓阻进入集中的市场的作用。在这种情况下，竞争法的不适当应用可能导致公司活动的过分纵向一体化。应当明确地区别对待占支配地位和不占支配地位的公司所从事的纵向惯例(对前者需要更严格的监视)。但不应当把支配地位同由于成功地进入新市场引起的暂时性高市场份额混同；应当考虑到市场份额以外的质量标准。总之，大公司因技巧优越或商业头脑敏锐而获得的市场成功不应受到惩罚，保护竞争不应当与保护竞争者免受激烈但公平的竞争混同。

### 第三章

#### 管制自然垄断企业

47. 自然垄断企业的定价和纵向限制商业惯例问题极为棘手。在规模经济使得市场难以进入或无法进入,同时由单一供应者进行垄断是最有效的解决办法的情况下,即出现了自然垄断;典型的自然垄断企业包括以电、水、瓦斯、公路、铁路、海港和机场等运输网络或输送网为基础的基础设施或公用事业。然而,有必要区分实际存在规模经济的自然垄断企业的核心活动以及垄断企业因规章方面的市场进入壁垒而取得垄断地位的相关活动;若干国家日益允许对这种相关活动进行竞争。在有些部门,例如运输和能源,自然垄断企业的核心活动也可能受到生产部分替代品的公司的竞争。此外,技术变革使得有些自然垄断企业的活动范围日益缩小,特别是电信业。

48. 虽然有可能进行竞争的那些领域应受到限制性商业惯例管制(特别是为了防止各垄断领域交叉补贴产生的掠夺性行为),一般的限制性商业惯例管制本身可能不足以管制核心垄断活动,因此或许有必要建立一个特别的工业管理制度来执行这项任务。限制性商业惯例管制的目的是设法减除私有部门干扰市场力量发挥作用,工业管理则不同,其目的是设法模仿市场力量,以带来行业具有竞争力时可带来的定价和产量效应。工业管理制度的建立即使在原则上是可取的,但仍须对其进行成本利得分析,因为如下文所讨论的,管理自然垄断企业的工作是一项既复杂,资源又密集的工作。

49. 在设立这种管理制度的国家中,政府采用了不同的办法来管制自然垄断企业的定价,设法在实现消费者福利、适当地奖励生产者、效率、竞争、最低的管制、管理制度的稳定性和成本效率各项目标之间取得平衡。这些目标在这一领域可能发生的冲突,要比在其他任何领域为激烈。理想的办法是,对自然垄断企业的定价进行管理应设法模仿竞争市场的效应,促成良好的服务和与边际成本和未来投资需要相联系的透明价格;对企业及其管理部门的决定施加一定程度的风险和责任;维持一定程度的灵活性以应付不断变化的市场情况;可能时奖励垄断企业削减成本和市场进入,同时维持足够的安定,鼓励公司进行这种行业往往需要的大笔投资。毫无疑问,在这些目标之间作出某种权衡选择是不可避免的。

50. 在美国,管制自然垄断企业定价最常用的方法是,管制允许它们赚取的利润和资产收益率(称为收益报酬率管制)。这个方法虽然有比较容易执行的优点,但

不大能奖励减低无效率和改善技术,并可能鼓励生产力过剩,或提供不必要或成本高的服务。要决定什么样的利润是公平或合理的,可能也会有困难,具有一定程度的武断性。

51. 美国目前在某些领域通过“价格封顶”(又称为“奖励性管理”)来进行管制。法国也采用了类似方法,来管制某些自然垄断国营企业的定价。这种“价格封顶”方法与联合王国使用的方法相似,典型的做法是,,对个别服务或一揽子服务的垄断价格在五年内的年增加率定下一个最高幅度(其后再审查这一幅度);这一最高幅度的计算方法是,从零售价格指数的增加中减去若干百分点,(RPI-X公式);X因素的数字可能比通货膨胀率大,因此,按实值计算的价格可能下降。在实践上,难以明确区分对自然垄断企业的价格封顶和收益报酬率管制(因为预测的收益报酬率是决定价格封顶最高幅度的一个重要因素),但所定最高价格适用一定期间这一事实使得厂商具有灵活性,鼓励它们在不立即减价的情况下削减成本,同时使生产者和消费者能够在这段时间过后分享效率增加的好处。不过,价格封顶是否能成功地执行取决于管制当局是否能够从受管制的公司取得准确的资料,并在加以评估后,事先为以后几年定下适当的最高价格(考虑到成本应是什么),而且即使垄断企业获得的利润比预期的大得多也维持这一最高价格。由于价格封顶可能鼓励减少投资和降低服务质量,因而亦有必要对服务质量进行管制。

52. 联合王国为了便利确定最高价格的工作,有时采用“标准竞争”方法,这种方法对不同地区的自然垄断企业的成本和价格进行比较;对供水业还进行了特别的合并管制,以保证地区供水局的合并不会阻碍比较。德国采用类似的“比较竞争”方法(但用于比较的市场是互相竞争的);在对自然垄断企业进行鉴定价格监督时,联邦卡特尔管理处考虑到在产品、地理区域或时间方面类似的各竞争市场的价格。对于预期将确保整个经济的效率的竞争主管当局来说,采用这种面向竞争的标准在理论上可能比只注意个别垄断企业的收入情况要合适。但实际上,德国的经验表明,要找到足够类似的市场往往相当困难;不过,基于比较市场的滥用管制并未阻挡新的投资或新的市场进入。”

53. 相反根据收益报酬率和价格封顶方法,管制当局有时为某些服务所定的价格可能会高于根据垄断企业本身的成本计是合理的价格(因为垄断企业已回收了其资本设备的大部分开支),或按资本设备更换成本计是合理的价格,这种做是为了鼓励这些服务的供应者进入市场或劝阻现有竞争者退出市场。由于自然垄断企业在具有主要分销网络的行业中最普遍,因此有必要让可能的竞争者进入这种行业,为此管制当局亦须决定应让哪个企业进入市场的哪一部门,确保与网络的相互联系,管制

相互联系的价格和条件,在提供市场进入时防止垄断企业取得太多关于其竞争对手的商情,以及防止垄断企业与新进入市场者串通。另外还有必要确保垄断企业不能够从垄断活动交叉补贴相关活动,同时要考虑到垄断企业依规章有义务向所有顾客提供“普遍服务”(通过交叉补贴为某些顾客提供的利润较低的基本服务落实)。一般来说,管制当局必须在垄断企业的活动及其竞争者的活动之间进行“不同层次的管制”,以便克服其固有的优势问题。因此,在一定意义上,某些国家的管制当局被迫采用“管理竞争”,希望这种竞争会自立发展,长期来说,会取得积极的效率和减低价格。鉴于这种办法固有的自相矛盾,以及要取得规模和范围经济,避免生产力过剩,奖励投资和保障供应,提供普遍服务,某些发达国家在管制自然垄断企业时曾遭迂到困难,因此对于某些自然垄断行业是否应有竞争,以及多大程度的竞争是适当的等问题有争论。<sup>46</sup>

54. 这些问题的答案随着不同行业 and 不同世界的情况而有所不同,但一般认为在许多国家的许多自然垄断行业中,竞争只能分阶段引进。情况不一定总是这样;例如,在亚洲的电信业中,有人说,现有供应与潜在需求之间的差距如此之大以致担心能力过剩是杞人忧天,只有彻底的自由化才能吸引网络现代化所需的巨额资本,工业管制是能够互连和防止滥用必不可少的。<sup>47</sup>但大多数发展中国家和其他国家的基本问题仍然是缺少就自由化和管制的方式和速度作出正确决定的行政能力。由于大多数发展中国家和其他国家的购买力有限但对基础设施投资的需要却很大,资源和行政技能有限,成本数据极少(在取消管制和高通货膨胀的情况下难于预测成本),能够在无核心垄断领域中有效竞争的企业不多,因此许多发展中国家和其他国家的当局一定难以进行这种复杂的工作。此外,这些国家的自然垄断企业往往是由跨国公司经营的,这些公司可能滥用调拨价格,因而更难查明它们的成本。

55. 在大多数国家,提供自然垄断企业服务的责任传统上由政府承担,部分原因是这样做可能有利于管制垄断企业的鉴定价行为;在私人手中的自然垄断企业通常比公营企业更积极地想索取高价。然而,即使自然垄断企业是由政府部门或公营企业经营的,自然垄断企业的定价和反竞争行为问题仍然存在,而且政府同时作为管制机构和所有人两种作用可能发生冲突,因此在管制方面需要有最大程度的透明度。公营企业与私营企业不同,它所定的价格有时会低于成本(限制市场进入)。尽管公营企业的商业定价(往往根据成本加费用计算)目前开始受欢迎,但它所隐藏的可能仅是营业的无效率和垄断情况。<sup>48</sup>因此,有必要另外设立单独的机构,来监测公营企业的定价。例如,法国根据定有价格和效率及服务目标的三年期“合同计划”来管理某些自然垄断企业。

56. 发展中国家和其他国家需要为基础设施投资调动尽可能多的私人资本,这表明,在非核心垄断领域,它们应该避免将垄断权授予一个特定投资者,不管它是公营企业或是单一的私营公司。由于这个原因,以及为了防止滥用市场支配力的行为,将可竞争部门同自然垄断的运输网络或输送网分开往往是有益的;可竞争部门可以通过发给许可证让其他供应者进入网络的方法开放竞争。<sup>50</sup>这往往同纵向地分散垄断企业一样。例如,向生产者购买煤气和向用户出售煤气可以同经销网络分开,使上游市场和下游市场中都能够有竞争,因而减少经销商施加反竞争进入条件的动机。另一个有益的结构措施可能是将大型全国性垄断企业拆散成较小的区域性垄断企业。阿根廷和联合王国在将一些公营企业私有化时都实行了纵向和地域性非垄断化。地域性非垄断化不仅具有允许“标准竞争”的优点,而且允许在区域性垄断企业的边界地区进行竞争。在德国,联邦卡特尔管理处判定两家煤气供应商之间规定彼此不在对方的供应区内供应煤气的专营边界协定不符合欧洲联盟的竞争法。<sup>51</sup>虽然这类结构性措施有时候可能因为规模或范围经济或因为投资者可能裹足不前而很难执行,但事实上更多的投资者可能因为所需的投资规模较小而被吸引。在打算进入市场的公司需要互连设施的情况下,如果它们不能够按适当的条件获得这种设施即可能丧失规模经济。因此,在匈牙利,为了筹集所需的大笔资本投资,垄断电力业的公营企业被拆散成 8 个发电公司和 6 个区域配电公司,大部分这些公司将私有化。<sup>51</sup>

57. 不习惯正式管制的政府可采用将公用事业“包出去”的做法<sup>52</sup>作为逐步学习的进程,管制职能体现在设计和监测合同中列明的绩效指标中。这些指标可纳入价格或收益率管制和服务质量,并且可以通过招标程序分配经营垄断企业的权利的方式引进竞争内容。<sup>53</sup>这种“合同管制”的优点是,可为投资者提供一个比一般管制更可预测的框架,<sup>54</sup>允许经双方同意修改合同,不需要在开始时另外设立新的管制机构。法国实行了这种制度;市政服务通过将市政工作委托给私营公司的合同提供。一般认为,发展中市场经济国家的一个解决办法是,采用双重结构,一方面通过收益率管制或管制主要企业的限制性商业惯例,对自然垄断企业在它们已经提供服务的领域的定价进行管制,同时又允许它们根据不受管制的价格和条件自由与顾客签订新服务合同;等到经济较为成熟,有关行业的成本和生产率较可预测时,则可采用价格封顶办法。<sup>55</sup>这种“渐进私有化”方法越来越多地在全球电信业的新服务中采用,以及亚洲和东欧的发电业中采用,<sup>56</sup>往往是通过“建设--拥有--经营”或“建设--经营--转让”方案采用。也可以考虑采用公营部门/私营部门联合企业,但要考虑到联合企业往往效率不高(在《集中市场支配力研究报告》中讨论过)。

58. 不过,这些方法仍然需要设想周密,有效执行的管制。虽然所选择的解决办法将取决于每个国家所面临的具体问题,但在这一领域有经验的国家提供技术合作,对打算以有效和以其有限资源管制竞争和(或)管制不同自然垄断行业定价的其他国家而言是会有助益的。在这方面,在国际上对价格进行比较可能是决定允许标准竞争或比较竞争的一个有用的准则。

59. 发展中国家和其他国家在决定适当的管理制度时所考虑到的一个有关因素可能是这种制度对对外贸易和外国投资的影响。在澳大利亚,据称有些企业获得许可证,可与前国有电信垄断企业Telstra竞争的主要理由是,为了使该行业习惯于国内市场的竞争,以便较有能力在亚洲区域竞争;相反地,Telstra是否通过与当地经营者结盟,购入外国公司股权还是通过与它们竞争向该区域进军,其决定将在很大程度上取决于各国的管制立场。<sup>57</sup>价格稳定的确可在鼓励外国投资和扩大其益处方面发挥关键作用。有人说,在阿根廷电信公营企业私有化时,由于缺少保证价格稳定的可信管制制度,不得不给予该公营企业不应有的有利售价和收费水平,以便为投资者所冒的风险提供补偿。<sup>58</sup>如果一国的自然垄断公用事业收费比国际价格高,这可能对该国其他经济部门的竞争力产生不利影响,从而影响到该国吸引投资者的能力。

60. 有些发展中国家和其他国家已开始采用与发达国家相似管理结构。例如,马来西亚设立了已私有化的自然垄断企业的管制机构,以保护消费者的利益,同时确保创造健全的竞争。但是,即使在电信垄断企业仍是公营企业的情况下,一般认为在管制的资源成本(使用RPI-X公式定价)、公司与管理当局之间的资料层次、在“增值网络”遏阻可能的竞争进入的行为等方面,仍会有问题。<sup>59</sup>现在马来西亚将许可另一家公司提供电信服务,以便提供竞争和鼓励投资。<sup>60</sup>阿根廷、哥伦比亚、智利和秘鲁也采用了类似的管制构架。牙买加在电信部门则选用了收益率管制规则(见下一章)。

61. 在波兰,反垄断办事处曾处理过若干件关于自然垄断企业滥用其支配地位的案件,特别是在市营自来水、电力、瓦斯和地下水服务以及运输服务和电信网方面。<sup>61</sup>该办事处已采取措施,通过设立机构和培训工作人员,起草这些部门今后的法律规章,并已就它在其中一些部门采取的办法发表公报。它亦有监督公营企业自然垄断的工作人员。目前已通过了旨在将国营电信垄断企业解散分成小型地区公司和鼓励新公司进入的新法律。<sup>62</sup>

62. 因此,没有容易的管制自然垄断企业办法供发展中国家和其他国家选择。可能最好是根据个别行业和国家的市场条件以及行政能力和体制的发展水平,同时采用几种办法。在需要有足够的灵活性以便允许有一个学习过程和投资者需要有可



预测的制度之间应取得平衡。不过,不管采用的办法是什么,有一些一般原则可能需要遵守。这些原则包括比较私有化经验特设工作组建议的原则,即:(a) 为每个公用事业部门制定一套明确的管制规章,规定所有有关各方(国家、服务提供者和消费者)应该遵守的行为准则;(b) 在对一公用事业部门实行私营化之前,建立管理体制和管理机构;(c) 创立可引起最大限度竞争的市场结构;(d) 创立法定管理机构,确保这些机构独立,不受政治干预;(e) 确保管理机构使用的程序透明,它们的决定公开;(f) 使相关的工业部门的结构合理化,以便将管理部门的数目减少到最低限度,确保这些机构具有高的技术标准。<sup>68</sup>

## 第四章

### 竞争、私有化和非垄断化

63. 在上一章讨论过,在核心自然垄断领域中促进竞争不一定行得通。但在可竞争行业(本章将主要集中讨论它们,促进竞争攸关私有化的成功。所有制对提高效率十分重要,而竞争更为重要。“促进竞争的时间框架可能有所不同。在为私有化作准备时,可通过放宽管制性市场进入壁垒、取消对国营企业的补贴、使它们受到限制性商业惯例管制或将大型国营企业扩散以减少它们的市场力量,使国营企业受到竞争(“非垄断化”)。或者,可在私有化的时候采用这些措施,因而避免国营垄断企业变成私营垄断企业。也可从扩大竞争出发选择私有化的条件。第三个可能性是维持或甚至加强国营企业的垄断地位,或采取某种措施授予它市场支配力,直到把它私有化后,然后在稍后阶段取消这些措施。

64. 有些发展中国家和其他国家选择在私有化之前使国营企业非垄断化。例如,在中国,国营企业的垄断力量被取消、非国营企业大批涌入的部门利润下降显示这些部门中的竞争增加了;继续存在垄断力量的一些部门利润并未下降。“在墨西哥,已按照联邦竞争委员会的建议宣布,在电信国营企业的专营权期满后,用户将能够转到竞争的长途服务提供者而不需要使用特别接入码,并且将很快地允许长途竞争者和当地网络之间的相互连接。”根据新的墨西哥竞争法,“虽然国营企业的“战略活动”(法律保留的部门)不属于竞争主管当局的管辖范围,但国营企业在其他领域的活动则受到限制性商业惯例管制,同时联邦、州和市各级政府主管当局在授予利用公共货物提供公用事业服务的特许时必须遵导竞争法。竞争主管当局最近要求国营石油公司将开设加油站的特许权无歧视地授予所有墨西哥人。”同样地在智利,国营电话垄断企业(现在已经私有化)因阻碍私营公司相互连接而被起诉。”

65. 其他国家选择在私有化的时候非垄断化。在上一章中指出过,俄罗斯的“俄罗斯联邦经济非垄断化”方案是与国营企业的私有化同时实行的。在有些国家中,限制性商业惯例管制当局曾进行干预以确保私有化进行的方式能维护竞争或防止滥用。例如,在德国,联邦卡特尔管理处曾数次干预Treu handal stalt(东部地区私有化机构),表示反对将某一国营企业卖给占市场支配地位的买者;有一次,它不得不使用合并管制来阻止这样的出售。”在前捷克斯洛伐克,竞争主管当局允许一个法--瑞财团购买一个具有垄断地位的国营巧克力制造公司的多数股份,条件是在其

后五年内价格不能高过供应成本的50%。<sup>71</sup>私有化本身的进程有时候是以竞争方式执行的。在俄罗斯，“小规模私有化”（小型公司）主要是通过公开招标和拍卖以及通过将资产卖给已经租用它们的企业家进行的；小型公司占了迄今已私有化的企业的三分之二以上。<sup>72</sup>比较私有化经验特设工作组建议。在私有化进程中尽可能采用公开招标，非出售产权办法和脱股办法都是如此。<sup>73</sup>公开招标能否成功当然将取决于是否有足够多的人竞争合同和政府是否能够确保投票进程没有串通或排他行为——竞争主管当局可在这方面发挥重要作用。

66. 但是迄今为止，促进竞争虽然是私有化明示或暗示的目标之一，但事实上，许多发展中国家和其他国家并不太重视；它们往往保持集中的市场结构甚或加强这种结构<sup>74</sup>。很少采取具体的评估程序或措施，来核查公营垄断企业是否仅变为私营垄断企业。即使在具有竞争法的发展中国家，竞争主管当局往往也不具有甄别私有化程序的职权，甚至也没有与私有化主管当局磋商的职权。它们可能是认为，私有化和降低管制性进入壁垒以及一般的经济改革同时进行已足以确保竞争性市场力量的发展。还有可能是因为不太愿意拆散被私有化的大型公营企业，因为拆散可能会使销售更难或减低其售价、降低其投资意愿或其效率，或其买者进一步对其投资的意愿。穷发展中国家和东欧国家私有化的一个关键问题是待出售的公营企业很多，而有兴趣购买公营企业、拥有购买和进一步投资所需的财政资源、能够有效经营该企业的企业家（包括外国公司）很少。<sup>75</sup>无论如何，由于发展中国家和其他国家经济集中和买者很少，唯一现有和有能力的购买者或许业已持有优势市场地位，因而有机会聚集所需的资本。如果不考虑到结构性限制和经济的吸收能力而仓促地执行私有化，这类问题可能会更加严重，特别是在执行稳定化和结构调整方案的困难经济情况下。例如，在1970年代智利进行的第一波私有化，信贷限制以及私有化的速度和规模导致了公营企业卖给能够进入国际资本市场的寡头垄断企业（因为它们具有信誉）；这造成了市场更加集中。<sup>76</sup>在大韩民国，私有化的银行被大型集团企业购买，这些企业又利用银行的资源买下被私有化的其他公司以及合并其他公司。<sup>77</sup>

67. 规模经济和公营企业的旁置成本，经理人员欠缺或购买者的态度有时是会对按可接受的资金或效率损失进行的非集中化和非垄断化程度造成限制的。比方说，在匈牙利，一群农民表示有意对将某一生产油籽的公营企业售给一个意大利企业一事提出异议，因为他们认为私有化使得该公司既具有垄断讨价能力又具有垄断力。但是，竞争主管当局主任指出，由于匈牙利市场不大，在私有化之前拆散该公司，在经济上没有什么意义<sup>78</sup>。在波兰，据报将待私有化的大型企业拆散的计划使得有兴趣取得较大市场份额的投资者裹足不前<sup>79</sup>。前中央计划经济国家要进行非垄断化

可能极为困难,因为有些垄断企业可能是唯一的工厂,或是因为为确保供应不中断,纵向一体化可能极为重要。但是不管怎么样,要拆散生产受到国际竞争压力的贸易货物的企业,可能较为容易。不过如前面几章讨论过的,拆散将被私有化的国营企业有时候可能在增加竞争和效率方面得到很大的好处,并且有助于吸引更多的投资者。

68. 非垄断化的问题也与公司管理问题密切相关。确保私有化企业由最适当的人控制的方法之一是,象法国进行私有化的情形一样,保证由一“核心”投资者(不论是本国或外国投资者)拥有主要股权。但是,在缺乏有兴趣的合格买者的国家中,组成这种“核心”所有人,将需要容许已经十分集中的市场和所有权结构(特别是联锁股权和联锁董事会)进一步集中。虽然这应通过扩大寻找适当的买者(包括外国投资者)尽可能予以避免,但在有些情况下可能是无法避免的;这将需要竞争主管当局加强监督。公司管理的另一个办法是依靠银行进行监督(尽管这一办法对许多发展中国家和其他国家而言可能较难行得通),但这可能造成资金的垄断,因此也需要限制性商业惯例管理当局进行监督。但是,以分派私有化认购凭证,当做礼物给很多人或以此方式出售国营企业(在较低的程度,公开抛售股票),会造成这种方法是否能够有效确保管理和负责任的问题。东欧国家所采取的解决办法是,允许投资信托以民众的名义持有认购凭证,这种办法也会引起这些信托公司控制私有化企业的责任的问题,可能进行串通的问题,以及最终廉价大量出售认购凭证可能增强市场集中的问题。在捷克共和国,这种顾虑导致主管当局限制投资信托公司在私有化公司中拥有的股份最多不得超过20%。

69. 竞争的问题可能因为收购者往往从政府获得以减价、奖励、补贴或规章方面的保护(包括通过债务资产互换)做为收购国营企业的条件而更加严重。比方说,在墨西哥,一个电信企业(其主要资产售给美国和法国的电信企业以及一个当地财团)在私有化过程中,该企业获得为期六年的垄断,条件是必须进行大量投资<sup>60</sup>。在牙买加,当国营电信企业售给一个英国企业时,该企业获得了一个为期25年的在国内和国际市场独家专营许可(可续延长25年)并有权按付税后足以赚取至少17.5%的定价收费<sup>61</sup>。在一些东欧国家的汽车和电信部门,接收私有化国营企业的外国投资者催索(有时催索成功)较高的定价、进口配额或公共采购独占<sup>62</sup>。在某些情况下,这类安排是无法避免的,但须先经竞争主管当局甄别选择,设法尽可能不危及竞争。在前捷克斯洛伐克,竞争管理当局批准了一项政府与由国家电信管理局和两家美国电信公司组成的合资企业签署的协议,准其在20年内垄断活动电话服务和给与10年期的非独占数据服务许可证,主要是因为所需投资额庞大。但竞争管理当局因为顾

虑会对今后的竞争有损害,因而拒绝批准这些服务的专销权。<sup>83</sup>下一章将进一步探讨对外国投资者提供补贴或保护的问题。

70. 私有化后的限制性商业惯例管制可能有助于弥补最初未能在私有化之前或期间非垄断化的不足。原则上,对私有化公司的限制性商业惯例管制应该国对任何其他公司的管制一样。但是如果私有化公司因为规模大、产品名称已确立、财力雄厚(能够进行掠夺性行为)、纵向一体化、排他性纵向安排、补贴或管制性保护而仍保有支配市场力量,竞争主管当局需要对它特别注意。如果在政府仍然是有关公司的所有者时采取适当的先发制人措施,私有化后的管制显然会比较容易执行;这特别适用于拆散公司的结构性措施,竞争主管当局通常不大愿意对私营部门的公司实行这类措施。总的来说,越早采取非垄断化措施越好。与在私有化后采取非垄断化措施相比,在私有化时采取非垄断化措施通常是比较好的办法。不过,私有化加上非垄断化的剧烈变化可能使公司失去平衡而使它在市场上处于不利的竞争地位。此外,来自国营企业可能购买者的压力可能使非垄断化很难在私有化的时候执行。

71. 反之,如果在私有化之前非垄断化(特别是如果分阶段并且与提高效率的改革同时进行),国营企业将有一些机会准备作为私营部门的公司迎接竞争的全部冲击力。因此政府将能够鼓励更有效的长期市场竞争,可免于受到需要满足潜在购买者的压力并可提高国营企业的售价。在私有化之前非垄断化还可使竞争主管当局有更多的机会熟悉有关部门的竞争形势,它可利用这一知识来就如何以加强竞争的方式对国营企业进行私有化问题提出建议。例如,在波兰,对特定工业部门的前进行市场分析和研究,以帮助选择私有化的方法和战略以及执行外国投资政策。<sup>84</sup>另一方面,即使国营企业受到竞争,政府也可能很难在国营企业和私营企业之间公平地行事;国家作为管制者和所有者之间存在着冲突。这使竞争主管当局更加有必要公正和独立,它在政府行政机构内部应受到尊重。由于发展中国家和其他国家实行私有化的进程往往是困难重重而且很慢,因此更加有必要在国营企业私有化之前“非垄断化”,特别是对大型国营企业。不过,如果非垄断化效率不高,或是政府受到压力不得不尽快私有化,事先进行非垄断化不一定行得通。

## 第五章

### 竞争政策与贸易和外国投资自由化

#### A. 外国直接投资对竞争的影响

72. 近年来,发展中国家和其他国家在外国投资办法上实行了广泛的自由化。自由化往往与财政、金融改革和其他奖励办法一起实行。这些措施(以及其他规章壁垒的自由化和私有化)已使得其中一些国家的外国直接投资数额增加,不过实行了自由化的许多国家未能在投资流入数额方面取得任何显著的增加。在多数发展中国家,外国直接投资只占全部投资的一小部分,但是外国直接投资在少数比较技术密集的部门,如电子、汽车、制药或石油等部门(以及有些国家的某些初级产品部门)中的重要性要大得多。<sup>65</sup>

73. 在评估跨国公司的市场地位时,应该也考虑到用于为出口市场生产、因而不影响最后产品在国内市场的竞争的那一部分外国直接投资。另一方面,应当指出,外国直接投资来源十分集中(特别是按价值计算),跨国公司之间有广泛的战略联盟网络。约10%的跨国公司拥有大约一半来自其本国的外国直接投资股份,最大的100家跨国公司占了全世界外国直接投资股份的大约三分之一。<sup>66</sup>此外,多数发展中国家和其他国家吸引到的跨国公司数目和外国直接投资数额比发达国家要少。中小型企业在外直接投资中所占的份额按价值计算很小,但按子公司数目计算则很大;例如,设在美国的公司中,1990年所有外国子公司的资产中只有4%是中小型企业控制的,但28%的跨国公司母公司是中小型企业,它们控制了7%的外国子公司。<sup>67</sup>但是发达国家的中小型企业喜欢在其他发达国家中投资。然而,发达国家中小型企业的相对重要性不断地稳步增加。近年来,某些发展中国家和其他国家的公司的外国直接投资也有大幅增加。来自发达国家中小型企业的竞争的有益影响,将因它们生产的产品范围有限,针对的市场范围窄小,使它们能够在有关市场上行使相当大的市场力量而减少。因此,小型跨国公司的发展中国家子公司有32%属于寡头垄断行业,而且,虽然有72%的小型跨国公司与大公司竞争,但在某些行业中超过一半的小型跨国公司不与大型跨国公司竞争。<sup>68</sup>不过,发达国家中小型企业(以及发展中国家和其他国家的投资者)可能在它们自己之间相互竞争,以及与当地公司竞争。外国投资者的规模、原籍国和部门专业化日益多样化应能增加其市场行为(以及其竞

争者和顾客)的范围,这将有利于竞争。继续降低对外国投资者设置的壁垒,应大大有利于大型跨国公司以外的外国投资者进入市场(因为大型跨国公司通常比较能够克服进入壁垒),因此而能够增加竞争。

74. 在有相当大部分的外国直接投资用于为国内市场生产的部门中,通常会对竞争产生广泛的影响,因为跨国公司在发展中国家的外国子公司的规模平均大于当地的竞争者<sup>89</sup>。跨国公司子公司往往也比较健全、比较有效率或者比较有利可图。它们的业务活动范围往往是需要广泛技术、资本和销售技术的比较全球化的制造业、(在越来越小程度上)以资源为基础的纵向结合产业以及关键服务部门。即使在本国公司具有同跨国公司子公司类似的规模或多样化程度或者取得类似技能的情形下,这些子公司仍然往往具有较大的竞争力,因为它们是大国际实体的一部分;跨国公司的世界性业务往往比纯粹的本国公司业务有较大幅度的纵向结合,跨国公司往往同它们的供应商和/或消费者缔结专属交易安排<sup>90</sup>。但是,发展中国家的本地厂商有时会同跨国公司子公司一样有效率,甚至更有效率,其中的一部分原因是它们对于技术来源和生产投入来源的使用具有较专精的本地知识和较大的管理自主权和自由。

75. 外国投资者初次进入市场时往往减少了行业的集中而增加竞争,导致已经在市场上的公司(可能包括当地厂商和其他外资厂商)降低价格。如果投资者以改进自己公司效率的方式针对刚刚进入市场的公司进行竞争,那么,情况就更是这样了。进入市场的壁垒越是高,在市公司的地位就越是牢固,外国投资者作为“竞争工具”的潜在用处就越大,因为它们能够越过这些壁垒。特别是在跨国公司处于支配地位的市场上,具备同样竞争优势的新跨国公司进入市场是刺激竞争的最佳手段。这种更加激烈的竞争可能持续下去,也有可能由于一些在市公司退出市场、专门化或有关部门的生产者之间的串通,或者投资者对于市场的支配而受到不利的影

76. 在很大程度上将取决于投资者的进入方式和取决于具体产业和具体国家的情况。在通过绿地投资进入市场,而具子公司并没有将新产品引进经济中的情形下,集中比率应该降低,竞争程度则增加,至少就短期来说,情况是这样。在投资是接收当地公司或者与当地公司合资经营的情形下,不会马上对集中比率产生影响;的确,在跨国公司(通过进口)和当地公司在同一企业部门竞争(或者历来竞争)的情形下,或者如果被接收的公司不被接收就会对外国投资者形成有力的竞争对手的情形下,接收或合资经营可能加强集中程度。但是,因为出现了有力的竞争对手,竞争越来越激烈,又会发生购并。

77. 如果市场出现推断的竞争性质,有较好的机会取得专门资源和珍贵资源

的跨国公司一旦进入市场,可能降低竞争程度。如果当地竞争者缺乏效率或者市场狭小,则外国投资者比较可能赶走当地竞争者。例如,就肯尼亚的情形来说,外国公司进入以后,削弱了本国市场现有公司的竞争力。<sup>91</sup>但是,即使由于集中度提高而使竞争和缓下来(情况不一定是这样),如果效率上的利得超过垄断行为上的损失,特别是释放出来的资源能够在别的地方得到更加有效的利用(肯尼亚不曾发生这种情况)时,它的净影响还是比较好的。此外,如同《集中问题研究报告》中所讨论到的,外国投资者进入市场的影响往往由于出现双重市场结构而受到限制,在这种情形下,寡头垄断的跨国公司专心经营增值较高的那一部分市场,当地公司则迎合需要较少技能的、利润率较低的那一部分市场。

78. 但是,进入了新市场以后,外国投资者可能对潜在的竞争对手建立起自己的壁垒,或者通过使用限制性商业惯例,而不是通过提高效率,把对手赶出市场。跨国公司的结构使得它能够寻求不同的行为形态,包括滥用转让定价办法等歧视性定价办法,<sup>92</sup>或掠夺性削价的跨界补贴或非价格竞争。1970年代末期对设在若干发达国家的跨国公司进行的调查显示,滥用转让定价是极为通用的惯例,一个重要的动机是收取低于全额成本的费用以便打进市场或者获得竞争优势;最近进行的研究显示,大型跨国公司滥用转让定价的可能性比小型跨国公司小,设在美国的公司现在采用市场定价的可能性比以前要大。<sup>93</sup>通过开高发票滥用转让定价的例子包括著名的 Librium-Valium 案件,涉及一家瑞士制药公司给它在若干国家中的子公司开高发票<sup>94</sup>。例如,在拉丁美洲的电器设备工业中,有证据显示存在下列情况:交互补贴、控制供应渠道、正式和非正式串通、联锁董事会、掠夺式定价和跨国公司之间的反竞争购并。<sup>95</sup>

79. 在外国拥有的发展中国家工业份额与市场集中指数之间往往存在相关关系<sup>96</sup>。这可能部分是由于跨国公司会不断促成集中(在一些事例中有证据显示这种情况)。也可能部分是由于跨国公司被吸引到进入壁垒或规模经济容许它们赚取超常投资利得的市场(跨国公司往往也在本国经济的寡头垄断结构中展开业务活动<sup>97</sup>)可能部分是因为跨国公司具有珍贵的管理、技术、金融和组织上的禀赋。有证据显示跨国公司往往集中于最讲究工厂或公司规模经济和范围经济的企业部门,以及知识密集的工业<sup>98</sup>。但是,集中并不是老伴随着跨国公司,就其主要竞争对手是其他跨国公司子公司的情形来说,更是这样:对巴西药品工业进行的一项研究找不到这种关联,尽管该行业几乎完全为外资公司所支配<sup>99</sup>。



## B. 竞争政策与外国投资者

80. 为了管制外国投资者的限制性商业惯例,并无需在竞争法中规定任何特别的条款(与域外情报收集和执行有关的规定除外,这些将在下文讨论)。竞争法对外国投资者行为的适用应该符合限制性商业惯例安排中的本国待遇原则(第E.3段)。事实上并没有任何证据显示外国投资者比本国公司实行更多的限制性商业惯例。但是,由于它们往往能够取得强大的市场力量,也由于其全球导向使得跨国公司子公司能够采取与独立公司不同的做法,竞争管理当局可能需要特别注意它们的行为。但是,需要考虑到跨国公司可能把某些做法(例如附带条件的购买)视为其全球竞争战略的合法部分,因此可能对受到调查的可能性采取对应措施,为此减少或限制它们的投资。此外,在研讨跨国公司的母公司和子公司之间的行动或行为是否在相关企业以外没有限制性影响、是否过度时,如同《一套原则与规则》中所规定的,也需要考虑从有关企业的关系看来,这些行动或行为是否适当。实际上,鉴于跨国公司所使用的非传统的投资形式日益多样化,可能难于估计在这方面给予例外待遇的适当范围,因此,需要逐案分析。在西班牙,有一个英国化学公司由于它卖给它同一个西班牙公司建立的合营企业的产品价格增加而受到调查,据称是为了压低该合营企业的利润<sup>100</sup>。

81. 但是,外国投资者通常不会反对遵守竞争规则,如果这些规则大体上符合普遍竞争原则,其适用方式迅速灵活,充分考虑到效率因素的话。它们也可能欢迎运用竞争规则对付竞争对手的限制性商业惯例。对限制性商业惯例的管制应该遏制在市公司为了回应外国投资者进入市场采取的反竞争行为,不过对于在市公司彼此之间(或与外国投资者之间)可以改进效率的合并或合营企业需要宽松一些。即使对于在寡头垄断市场上从事业务活动的跨国公司来说,不确定因素的主要来源还在于他们受到寡头劲敌的竞争(包括掠夺式的竞争)。对一些具有全球市场力量的公司的过度行为实行管制事实上可以鼓励其他大公司实行专门化,造成较高的经济效率;美国电子公司选择在自己的跨国网络中制造相当大的一部分生产投入而不依赖独立的供应商,其中的一个原因是他们担心掠夺式的劲敌可能不向他们提供最先进的部件,却在自己的产品中使用这种最先进的部件。<sup>101</sup>越来越多的国家实施了竞争法律,各国竞争制度在一定程度上聚拢,也会促使跨国公司安全和稳定(并减少一些国家为了吸引外国投资者而不实行竞争政策或执行不力或不当适用所造成的危险)。

82. 但是,在由于外国投资者被吸引到设有进入壁垒的行业而使得集中程度提高的情形下,降低这些壁垒的努力可能是促进本国公司和外国公司进入市场之机会

从而最大限度地增加由于有外国公司存在所带来的利得的最佳手段。由于政府所设置的壁垒有时候使公司得以实行限制性商业惯例,最好修订政府的政策,使这些公司不再有实行这些限制性商业惯例的诱因或机会。例如,在德国,超过平均数目的滥用定价诉讼涉及在药物或能源供应等管制很多的市场上经营的公司<sup>102</sup>。由于对限制性商业惯例的管制是一种保障措施,就会减少人们对外国投资者可能实行的过度行为的担心,因而在竞争管理当局提倡外国投资办法自由化时应该起到协助作用。为此目的,竞争管理当局可能进行市场分析,以便决定是否、何时、和在什么条件下在某一部门实行自由化。

83. 在发展中国家和其他国家执行改革程序时,最好先实行进口贸易自由化或在实行贸易自由化的同时实行外国投资管制自由化,使外国投资不致被吸引到受保护的部门。但是,如同在上一章提到过的,潜在的外国投资者有时极力要求特别保护(包括免除竞争法的限制),以之作为投资的先决条件。例如,在肯尼亚,一些跨国公司要求给予几乎是专属性的权利才肯进行投资,由于涉嫌实行限制性商业惯例的公司威胁要离开,一直无法对它们采取行动<sup>103</sup>。在埃及,据报道,外国公司要求对来自日本的、据称是倾销性的进口采取保护主义措施,以之作为继续待在埃及的代价<sup>104</sup>。这种要求应该尽可能予以拒绝,因为它们可能使得外国投资在竞争上成为一种负债而不是一种资产。但是,在可以避免的情形下,保护应该受到限制、应该是暂时性的、而且以能够提高效率作为它的条件。

84. 外国投资者也往往得到投资奖励或补贴;在各国政府争取外国投资的目前环境下难免要采取这些措施。但是,在适用这个领域的竞争政策方面可能需要有一些灵活性,特别是如果能有效吸引新的经济因素,补贴或奖励办法可能使市场更加稠密,更加竞争,至少在短期内是这样。但是,假以时日,新进公司常常能够消纳进入市场引起的代价,其中的一部分原因是由于担心能力过多、市场不稳定、资源分配不恰当,而往往不给予其他潜在的投资者奖励。各国政府需要充分顾及给予(或不给)奖励、补贴或特别保护对于竞争的影响,以及根据乌拉圭回合协定承担的义务。为此目的,在有关的主管国家政府当局(包括竞争主管当局)之间进行事先协商比由竞争主管当局对另一个政府机构缔结的协定进行事后的干预要好。当德国的某一汽车公司同在前捷克斯洛伐克的汽车市场具有支配地位的一家国营公司建立合资经营,该合营企业得到这样的承诺:为了报答德国公司的重大投资,让汽车进口的关税维持数年不变、实行非关税壁垒、各种补贴和特权以及免除竞争法中若干规定的限制;随后据称无法在核准该合资经济企业时信守承诺,价格剧增,汽车短缺,由于竞争管理当局就这些情况提出抗议而引起争议<sup>105</sup>。

### C. 贸易对竞争的影响

85. 为了确保本国市场能够维持竞争状态,来自进口的竞争是个关键要素。关税、数量限制、对本国产品的生产补贴以及对进口品征收反补贴税和反倾销税或授予独家进口权利都减少了外国生产商目前的竞争和将来的市场准入,促使以当地为基地的生产商(可能包括外资公司)行使市场力量损害当地消费者的利益。尤其,数量管制如果全面和长期地使用,可能比对应的关税限制对竞争造成更大的损害,因为它使得外国供应商无法在进口市场不顾本国生产商串通定价做法而扩大生产,或鼓励外国供应商与当地公司串通。进口对发展中国家和其他国家市场中的竞争的贡献特别重要,因为这些市场十分集中。反之,使这些国家的当地公司过早或过于仓促地面对低关税进口品的竞争可能扼杀初生工业,而使得市场力量集中于外国出口商或集中于中间贸易商。但是,如果他们得到的对于“初生工业”的保护太周密或者为期过长,使它们不守国际竞争纪律并且促使资源向没竞争力部门实行不当分配,当地生产商的效率和竞争力会受到破坏,因此,进口壁垒高的国家特别需要大力实行竞争法律。

86. 但是,即使是在象许多发展中国家和其他国家那样已经使贸易壁垒自由化的情形下,进口作为竞争来源可能仍具有限制,甚至在可贸易货物部门。例如,情况可能是这样:进口产品只针对某些市场部段而不直接同当地制造的产品竞争;外国供应商之间的竞争微弱,使高昂价格或限制性商业惯例能够存在;本国生产者之间或本国与外国生产之间或贸易公司之间串通或采取排他行为;知识产权限制了类似的进口品或竞争的工艺技术;存在进入销售渠道的私人或管制性壁垒;或者外汇短缺。例如,就智利的情况来说,在1970年代实行广泛的、不加选择的和突然的自由化的结果,的确在一定程度上成功地限制了本国价格并且提高了存活下来的公司的效率<sup>106</sup>。但是,在许多情形下,价格的增加幅度不大,因为外国供应商之间的竞争是基于产品差异,而不基于价格,也由于不曾破产的当地公司不是合并了,就是因为它们控制了分销渠道而开始进口“竞争的”产品。本国的生产受到某些产品的国际价格广泛波动的影响或者倾销的影响。在1980年代实行比较讲究实效的政策,效果的确较好。

#### D. 竞争政策与进口贸易

87. 有魅力地执行竞争政策对于进口壁垒高的国家特别重要。反之,降低某一部门对进口的管制性进入壁垒往往可减少竞争主管当局在这一部门进行干预的需要;例如,在德国,主要由于强大的进口压力,特别是在工业品市场,对滥用定价的监督在竞争法的执行中只占很小的部分(在实践上这种滥用也很难证明)<sup>107</sup>。但是即使竞争政策和宽放的贸易政策的共同目标是消除竞争进程的壁垒,也应把开放的贸易体制看作是补充而不是取代竞争政策。减少贸易壁垒不能够克服其他进入壁垒,或确保本地公司和外国公司事实上以竞争方式行事,这些将是竞争政策的任务。因此,在分析市场力量时,竞争主管当局不应低估也不应高估进口对竞争的促进作用。如何考虑进口品的潜在市场进入可能特别困难;在这一点上各发达国家的竞争执行政策有所不同(见《集中市场支配力研究报告》),发展中国家和其他国家需要更多有关各不同办法所涉的问题的资料。竞争主管当局也应对有损贸易自由化的有利影响的限制性商业惯例采取措施。政府可能需要特别注意的具体部门或领域包括:贸易中介、运输、分销和一些农业商品以及高科技产品,因为这些领域往往十分集中而且重要性很大。(见《集中市场支配力研究报告》)。例如,在最近的一些事例中,欧洲共同体委员会对15家欧洲航运公司采取了行动,因为他们在法国和一些西非及中非国家之间的航线上建立业务卡特尔和市场分享安排;此外,还对11个“船主委员会”和4个班轮公会采取行动,因为它们滥用支配地位消除了北欧与扎伊尔之间航运业的竞争者<sup>108</sup>。

88. 在竞争办法与保护知识产权和/或技术办法重叠的情形下,可能遇到特别的困难,因为需要在竞争和自由贸易与保护所有权之间取得平衡。例如,在肯尼亚,有一个分销商要向从英国专利人得到许可证的美国厂商购买某牌药品,但由于英国专利人对美国许可人施加领土限制,无法获准<sup>109</sup>。近年来,尼日利亚厂商的技术进口合同中有5%有附带条件条款(在主管当局干预之前)<sup>110</sup>,泰国厂商购买机械与原料的合同中有附带条件的条款占8%<sup>111</sup>。大韩民国竞争主管当局于1981和1989年之间经手的1546件进口合同(大部分包括技术许可证)中的其他条款包括对于原料和零件的限制、对于经销渠道与方法的限制、销售数量与价格、对于竞争的产品与技术处理方式的限制以及对于合同到期以后利用所转让之技术的限制<sup>112</sup>。随着发展中国家和其他国家加强保护知识产权,根据乌拉圭回合协定关于知识产权与贸易有关的方面的规定,它们也需要有更加明确的国家规则来防止这些权利的行使成为滥用市场力量的基础,但是效率的考虑因素与拦阻外国供应商的危险也需予顾及。这一领域可能

出现的问题不仅是双边性的，（即一个进口国或公司与一个出口国或公司之间的问题），也可能牵涉其他公司或国家。美国最近一宗反托拉斯案件涉及一家英国玻璃制造公司在其浮法玻璃技术许可证协定中施加分许可限制，这将使得到许可证的美国公司不能在国外设计和建造玻璃制造厂；该公司已接受司法部关于停止这些限制的意见，但其他私人诉讼还未解决。<sup>113</sup>

89. 在贸易制度是为了处理外国出口商的据称不公平的做法时，也可能发生困难，这种做法包括“倾销”（歧视性定价加上掠夺式定价），或补贴价格，如果它们损害到本国生产者。竞争法多半不会禁止侵略性定价做法，除非存在重大的危险，显示据称的掠夺者能够加强市场力量，影响到竞争而不是个别的竞争者，并且定价作为进入新市场的手段的竞争性作用也将被考虑到。一些发展中国家和其他国家沿循发达国家的现行贸易制度，开始实施与反倾销和反补贴有关的贸易规则。似乎可以利用竞争概念和哲学来缓和贸易制度在这一领域的保护主义倾向。<sup>114</sup> 贸易伙伴所实施的自愿出口限制也往往引起可能对本国市场产生“溢出效应”的出口卡特尔的形成。<sup>115</sup>

90. 对影响其进口贸易的限制性商业惯例实行竞争法的发展中国家和其他国家往往会发觉需要诉诸治外法权来获取信息并执行决定。但是，不论在理论上所声称的管辖范围如何，在实际上，发展中国家和其他国家的竞争主管当局通常难于执行这些管辖权。例如，海外定价、操纵投标或掠夺式定价的受害国（即使设法获得有关这些限制性商业惯例的资料）也可能无法对有关公司行使人身管辖权；甚至对于在到达受害国时落入无辜的购买者之手的货物也可能没有管辖权。在国外兼并可能对本国市场造成反竞争影响的情形下，竞争主管当局通常只有在有关公司有当地附属公司的情形下才能够进行有效的干预；即使能够进行干预，但若主要生产设施设在国外，它所采取的行动也不可能造成重大的影响。这些困难可能所有国家都会遭遇到，但对发展中国家和其他国家的影响特别大，因为这些国家的资源能力有限，而且与这些国家贸易的外国公司不大可能有大型设施设在其境内。鉴于这方面牵涉的问题很复杂和发达国家之间发生的争论（以及通过合作协定减少这种争论的努力）发展中国家和其他国家需要有关下列方面的资料：治外法权主张的各种不同法律解决办法和管辖权冲突的各种不同解决办法所涉的问题、获得信息和执行的程序机制、加强合作和协商的可能性。这将使它们能够在其经济越来越纳入全球经济的时候有效地执行其竞争法，同时尽可能少与其他国家的法律或利益相抵触。

91. 但是，发展中国家和其他国家在这方面采取的国家行动本身不可能会是足够的，各国之间也有必要加强协商和合作。经合发组织秘书处的一份研究报告建议

取消竞争法中目前给予出口卡特尔的豁免，但卡特尔须提出证明它能够克服进口国家中一个真正的竞争壁垒的效率辩护理由。<sup>116</sup>在这方面，大家记得，《一套管制限制性商业惯例原则与规则》(第E.4段)规定，国家一旦注意到上述限制性商业惯例对国际贸易，尤其是发展中国家的贸易和发展造成不利影响，就应该在它们的权力范围内针对限制性商业惯例寻找适当的补救措施或预防措施。

92. 竞争主管当局行使它们在这方面的提倡职能时，可能能够查明适于以贸易自由化促进竞争的部门(斯里兰卡竞争主管当局在这方面的权力已在第二章中载述)，在这些部门内，贸易自由化还没有发生足够的影响，需要辅以贸易促进措施或者是(分销或产品标准等领域的)国内规章具有减少来自进口之竞争的作用。他们也可能酌情提出反对增加贸易保护措施的论点；在某些国家内，这种职能是由竞争主管当局执行的，虽然有时候取得有限的成果。以波兰的情况为例来说，反垄断办公室要求对放弃自由贸易政策的后果进行全面的评价，并且着重指出，应该解释采取保护主义措施的具体理由，这种保护的范围应予限制，它的持续期间和年度减少率应该事先具体说明<sup>117</sup>。但是，由于贸易伙伴对它早先广泛的贸易自由化的反应不对称，波兰于1991年8月重新采用了一个较高的关税结构，包括对该办公室认为和非竞争性的本国市场一样的产品课征较高的关税<sup>118</sup>。如果存在市场支配力，增加保护必然导致价格增加。<sup>119</sup>

93. 因此，在实际上，竞争主管当局要想在提倡减少保护主义措施取得较高的效率，它们必须一方面使人相信它们能够对外国出口商的反竞争惯例采取行动(上文讨论过)，另一方面必须有贸易伙伴也采取赞成竞争的自由贸易制度的具支持力的国际环境。乌拉圭回合协定的缔结是确保这种支持竞争的制度在国际一级通行的一个重要步骤。该协定有关于竞争政策的重要规定。<sup>120</sup>目前可能宜于评估这些规定以便看看是否和如何进一步发展它们。

## E. 国际合作

94. 总的说来，发展中国家和其他国家的贸易及外国投资自由化以及许多部门国际市场全球化和国际竞争日益激烈的趋势，应该让竞争主管当局在工作上比较容易着手。这些趋势迫使大型跨国公司在限制较少的情况下在它们自己之间互相竞争，也导致它们与其他公司之间(以及这些其他公司之间)更激烈的竞争。但是，如果这些趋势加强了寡头垄断大公司在某些产品或地区市场的市场力量，则会对竞争产生不利的影晌。由于全球一级上市场集中，在市场准入壁垒高而技术工艺变革迅

速并且费用昂贵的某些部门(如航空、电讯数字交换、微处理机或电子部件工业等)内形成跨国战略联盟<sup>121</sup>,以便建立“技术卡特尔”,<sup>122</sup>可能会遇到具体困难。(如在《集中市场支配力研究报告》中讨论过的,其他潜在问题部门包括某些农产商品、某些服务和某些生产同类产品的工业)。为了在这些部门进行巨大投资,可能需要形成这种集中或联盟,从长期看,不一定会造成减少竞争的结果,从这些联盟往往是暂时性的而技术变革可能迅速来看,更是这样。但是,如同《竞争研究报告》中所讨论到的,这些部门寡头之间的竞争不一定会扩及于所有产品或地区市场,也不会涉及以价格为基础的竞争。因此,在可能无法吸引一些全球性寡头垄断公司来投资的小国市场中,特别会有滥用市场力量的危险。

95. 如上文讨论过的个别的竞争主管当局,特别是发展中国家和其他国家的竞争主管当局可能很难确保上述公司对任何滥用市场力量情事负责。国家竞争政策通常兼顾只有可能在国家一级发生的反竞争行为的费用和利益,并且能够在国家范围内保护和促进竞争。但是,为了应付经济活动的全球化,也有必要加强保护全球一级上的竞争活力的努力,以便为了所有国家的利益并以能够支持发展中国家和其他国家的经济改革的方式,维护全球经济效率和消费者福利,并向所有国家、特别是发展中国家和其他国家的公司提供进入国际市场的机会。即使所有国家都按照本国的考虑因素执行积极和有效的竞争政策,他们也不一定能够取缔对全球一级上的竞争和效率造成损害的行为和市场结构。国际生产日益增加意味着某一市场上的竞争条件日益影响到另一些国家内的跨国公司的活动,这是因为所有子公司的活动都会受到影响。而且,由于专门化程度提高和产业内贸易范围扩大,每一国家经常发觉本国处于消费者的地位。因此,在德国,联邦卡特尔管理处反对一家生产汽车转向和传动系统的德国公司购买一家美国公司的传动装置部门,它考虑到由于这两家公司在世界市场上的支配地位,这一合并将会使国际竞争减少,并且对德国市场会有溢出影响。<sup>123</sup> 美国司法部也对拟议的合并表示异议,它不仅考虑到合并对美国市场的不利影响,并且考虑到合并会大大减少全世界在某些类型车辆的自动变速技术革新方面的竞争。<sup>124</sup>

96. 但是某些国家的竞争政策执行不力可能妨碍外国公司进入市场的机会或让人觉得这些国家的公司在国际竞争中得到不公平的利益。竞争政策也有可能歧视以其他国家为基地的公司。在一些情形下,一些竞争主管当局可能具有治外法权和/或并行管辖权,或者一国执行的竞争政策与另一国的效率考虑或产业政策发生冲突,结果对公司实行互相冲突的法律规定。此外,国家限制性商业惯例管制法律本身不可能处理这些法律所根据的竞争原则与执行贸易政策有时候可能产生的反竞争后果之

间的差异；在缺少国际框架的情况下，贸易制度也不可能单方面地利用竞争概念和哲学来缓和保护主义行为。

97. 因此，各国之间极有必要在竞争政策领域加强多边协商和合作，这样做时要顾及竞争政策对全球福利和贸易的影响，考虑到个别国家的关注事项，并尽量化解由采取单方面行动引起的紧张情势。《原则和规则》是逐步拟订这一多边框架的一个关键部分。《原则和规则》虽然规定了一些广泛的竞争原则，但主要涉及与管限制制性商业惯例有关的详细规则。普遍采用面向市场的经济政策意味着大家接受竞争作为经济活动的指导原则，国家竞争政策和执行理论日趋一致的趋势，以及乌拉圭回合协定的缔结，都表明现在可能宜于作出进一步努力以完成《原则和规则》的规定，并在贸发会议内作出有关竞争政策的目标和执行的普遍适用原则的一致声明。这一声明，在国家一级可有助于竞争主管当局执行其倡导竞争的任务，在多边一级可促进利用竞争原则支持贸易自由化的努力。

98. 鉴于本章所讨论的考虑因素。贸发会议在这一领域采取的任何新主动行动可集中于三个行动领域：(a) 分析乌拉圭回合协定(和以前的关贸总协定文书)与竞争政策有关的条款；(b) 查明竞争政策的普遍原则，以《原则和规则》中所载的限制性商业惯例管制原则作补充，并考虑到乌拉圭回合协定的规定，以及世界各国进行的经济改革；(c) 分析有关域外适用竞争政策的各种不同理论和机制、并行管辖权引起的问题或一国的竞争政策和另一国的经济政策相抵触引起的问题、国际文书中采用的解决办法以及执行这些文书的经验。根据上述工作的结果，可在政府间专家组内就加强和鼓励采用竞争政策领域的双边、区域和多边协商和合作机制的适当性和方式以及利用多边竞争原则支持贸易自由化的适当性和方式进行协商。这将是符合《卡塔赫纳承诺》的。<sup>125</sup> 也符合贸易和发展理事会最近授予贸发会议的职权，即就国际贸易议程上新出现的问题，包括贸易和竞争政策问题，编写政策分析报告，并为政府间审议这些问题和建立对这些问题的全球协商一致意见提供论坛。<sup>126</sup>

## 注

<sup>1</sup> “竞争政策在发展中国家和其他国家经济改革中的作用”(TD/B/RBP/96)。

<sup>2</sup> 见《限制性商业惯例政府间专家组第十一届会议报告》(TD/B/39(2)/7)，附件一和三。

<sup>3</sup> 从下列国家政府收到了书面评论：德国、波兰、俄罗斯联邦、斯里兰卡、联



合王国和美国。

<sup>4</sup> 贸发理事会1994年4月29日关于乌拉圭回合中与发展中国家特别有关的事态发展和问题的决定(见《贸易和发展理事会第四十届第二期会议报告》(TD/B/40(2)/24(Vol.1)第11段中说:“理事会商定贸发会议应...(d)就国际贸易议程新出现的问题(如贸易与环境及竞争政策等)的政策分析作准备,并提供就其进行政府间辩论和达成全球协商一致意见的论坛,从而促成对这些问题更深入的了解,包括这些问题对发展中国家发展的影响。”

<sup>5</sup> 见“比较私有化经验特设工作组提交贸易和发展理事会的最后报告”(TD/B/40(2)/21)。

<sup>6</sup> 包括阿根廷风险管理交易、巴西、智利、哥伦比亚、科特迪瓦、斐济、加蓬、肯尼亚、印度、牙买加、墨西哥、巴基斯坦、秘鲁、大韩民国、斯里兰卡、泰国、突尼斯和委内瑞拉。

<sup>7</sup> 包括保加利亚、捷克共和国、匈牙利、立陶宛、波兰和俄罗斯联邦。见R. Pittman,“中欧和东欧反垄断法中的一些关键条款”,26《International Lawyer》485(1992)

<sup>8</sup> 见 C. Gray 和 A. Davis,“实行结构改革的发展中国家的竞争政策”,《反托拉斯公报》,第三十八卷,第2号,1993年夏季。

<sup>9</sup> 也见 Gray 和 Davis,同前。

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> 见“公平贸易委员会主席认为全球反托拉斯执行情况取得了进展”,《反托拉斯和贸易管制报告》,1993年10月28日,第568页。

<sup>12</sup> 见“大韩民国的公司政策”(UNCTAD/ITP/65)。

<sup>13</sup> 见“大韩民国的垄断管制和公平贸易”大韩民国公平贸易委员会,1991年。

<sup>14</sup> 见大韩民国代表团的发言,TD/B/39(2)/7号文件第13页。

<sup>15</sup> 见B. Pinto, M. Belka, and S. Krajewski,“波兰国营企业的转变:调整的微观经济迹象”,政策研究工作文件1101号,世界银行,1993年3月。

<sup>16</sup> 见反垄断办事处,“波兰的竞争法和政策(1990-1993)”,华沙,1994年1月。

<sup>17</sup> 同上,也见“匈牙利、波兰在过渡期间平衡竞争和保护企业的需要”,《反托拉斯和贸易管制报告》,第63卷,第63页,1992年7月。

<sup>18</sup> 见 Frischtak, C.,“从垄断到竞争:实现跨国公司竞争潜力的政策”,《跨国公司》,第1卷,第2号,1992年8月,第57页。

<sup>19</sup> 见“印度——实行工业化的过渡经济”，世界银行，1989年。

<sup>20</sup> 从俄罗斯联邦政府收到的来文。

<sup>21</sup> 见贸发会议，《1993年贸易和发展报告》(UNCTAD/TDR/12)，第二部分，和“1990年代的国际货币和金融问题”第二卷，(UNCTAD/GID/G24/2，第73页。

<sup>22</sup> 见“波兰的竞争法和政策”，同前。

<sup>23</sup> 见“巴西总统签署了新的反托拉斯法规”，《反托拉斯和贸易管制报告》，1994年6月30日。

<sup>24</sup> 见经修改的1987年第1号公平贸易委员会法令第6节。

<sup>25</sup> 见“各国和区域集团就它们为履行《原则和规则》的承诺采取的步骤作出的答复”(TD/B/RBP/89)。

<sup>26</sup> 斯里兰卡政府提供的资料。

<sup>27</sup> 从俄罗斯联邦政府收到的来文。

<sup>28</sup> 见 A. J. JATAR, “在最近自由化的经济中执行竞争政策：委内瑞拉的实例”，MIMEO., 加拉加斯，1993年10月。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> 见“墨西哥的反托拉斯法受到考验”，《金融时报》，1994年7月5日。

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 见“巴西总统签署了新的反托拉斯法规”《反托拉斯和贸易管制报告》，1994年6月30日。

<sup>33</sup> 1988年关于限制性商业惯例、垄断和价格管制的法令。

<sup>34</sup> 见1991年3月22日关于竞争和限制商品市场中的垄断活动的法律。

<sup>35</sup> 见1993年全国合作生产法令(HR1313)，1993年6月10日通过。

<sup>36</sup> 见垄断管制和公平贸易法第11和第12条。

<sup>37</sup> 见“大韩民国的垄断管制和公平贸易”，公平贸易委员会，1991年。

<sup>38</sup> 见“大韩民国的公司政策”，同前。

<sup>39</sup> 1957年7月27日的反限制竞争法令。

<sup>40</sup> 见 Audretsch, D., “西德的卡特尔合法化”，国际管理研究所，柏林，1988年，第3页。

<sup>41</sup> 同上。

<sup>42</sup> 见“巴西政府对药物公司的违反反托拉斯行为进行调查”，《反托拉斯和贸易

管制报告》，第64卷，第591页，1993年5月13日。

<sup>43</sup> 见 PITTMAN, 同前。

<sup>44</sup> 见 J. Ordovery and R. Pittman “一个发展中市场经济国家中自然垄断企业的竞争政策”，司法部反托拉斯司经济分析小组讨论文件EAG92-9, 1992年11月9日。

<sup>45</sup> 从德国政府收到的来文。

<sup>46</sup> 例如见国际能源机构，“经合发组织的电力供应”，1992年，第46-47页。

<sup>47</sup> 见P. Smith和G. Staple, “亚洲的电信部门改革——走向新的现实主义”，世界银行讨论文件第232号。

<sup>48</sup> 见《1992年贸易和发展报告》(UNCTAD/TDR/12), 第三部分。

<sup>49</sup> 见比较私有化经验特设工作组的结论和建议, 载于TD/B/40(2)/21, 附件一。

<sup>50</sup> 见“联邦卡特尔管理处裁决煤气经销计划违反欧洲联盟竞争规则”，《反托拉斯和贸易管制报告》，第66卷，1994年4月28日。

<sup>51</sup> 见“匈牙利为电力出售铺路”，《金融时报》，1994年4月7日。

<sup>52</sup> 基础设施私有化的形式除其他外可包括：授予经营或保养合同、通过建设——经营——转让方案出售开发权、通过建设——拥有——经营方案出售所有权和开发权。见比较私有化经验特设工作组的结论和建议, 同前。

<sup>53</sup> 同上。

<sup>54</sup> 同上。

<sup>55</sup> 见Ordovery和Pittman, 同前。

<sup>56</sup> 见“世界电力”，《金融时报》，1992年12月14日。

<sup>57</sup> 见“亚洲开始打电话，投资者蠢蠢欲动”，《金融时报》，1993年6月2日。

<sup>58</sup> 见A. Hill和M. Abdala, “管制、体制和承诺——阿根廷电信部门的私有化和管制”，世界银行，政策研究工作文件1216。

<sup>59</sup> 见C. Adam, W. Cavendish和P. Mistry, “调整私有化” James Currey, 伦敦, 第268-269页。

<sup>60</sup> 见“马来西亚将限制电信垄断企业”，《国际先驱论坛报》，1994年5月18日。

<sup>61</sup> 见“波兰的竞争法和政策”，同前。

<sup>62</sup> 见“东欧打电话”《经济学家》，1992年2月8日。

<sup>63</sup> 见比较私有化经验特设工作组的结论和建议, 同前。

<sup>64</sup> 见比较私有化经验特设工作组的结论和建议, 同前。

<sup>65</sup> 见《世界经济调查》，联合国出版物(E/1993/60)，第197-198页。

<sup>66</sup> 见“操纵垄断”《经济学家》，1994年7月9日。

<sup>67</sup> 联邦经济竞争法，1993年6月1日生效。

<sup>68</sup> 见“操纵垄断”，同前。

<sup>69</sup> 见“限制性商业惯例法规手册”(TD/B/RBP/49)。

<sup>70</sup> 从德国政府收到的来文。

<sup>71</sup> 见“Philip Morris的交易将考验捷克斯洛伐克竞争管理处”，《东欧商业》，1992年5月25日。

<sup>72</sup> 从俄罗斯联邦政府收到的来文。

<sup>73</sup> 见比较私有化经验特设工作组的结论和建议，目前。脱股是指资本私有化。非出售产权办法包括公司化、管理私有化(管理合同、租赁和特许权)、公营和私营企业合资经营、将公用事业承包出去。

<sup>74</sup> 见O.Bouin and Ch.-A. Michalet，“重新平衡公营和私营部门：发展中国家的经验”，经合发组织，巴黎，1991年。

<sup>75</sup> 见比较私有化经验特设工作组第一届会议报告(TD/B/39(2)/8)。

<sup>76</sup> 见V.Bhaskar，“发展中国家的私有化：孟加拉国的理论问题和经验”，贸发会议评论》，第4号，1993年(UNCTAD/SGO/7)，第83页。在1980年代进行的第二波私有化中避免了这些问题。

<sup>77</sup> 见Linsu Kim的论文，“大韩民国科学和技术方面的公共政策和私营部门反应的演变”(油印品)。

<sup>78</sup> 见“匈牙利公司卖给外国买者将受到以竞争为为由的挑战”《反托拉斯和贸易管制报告》，1993年3月11日，第64卷，第274页。

<sup>79</sup> 见“投资者看到东方一颗新星慢慢升起”，《金融时报》，1993年1月5日。

<sup>80</sup> 见《1992年世界投资报告》，“跨国公司作为增长引擎”，联合国出版物销售品编号E.92.II.A.19，第89页。

<sup>81</sup> 见“调整私有化”，同前。第142-147页。

<sup>82</sup> 见“中欧的自由贸易和外国投资”，《东西方》(双周刊)，1991年7月15日，和“西方躲在波兰关税后面”，《金融时报》，1992年3月10日。

<sup>83</sup> 见“捷克和斯洛伐克联邦共和国：Eurotel赢一些，输一些”，《东欧商业》，1992年7月27日。

<sup>84</sup> 见“波兰实行的私有化”，私有化部，新闻中心，1992年10月。

<sup>85</sup> 见联合国，《1993年世界投资报告》(ST/CTC/156)，附件表3；J.Dunning，“多国企业和全球经济”，Addison-Wesley，沃金厄姆，英国，1993年，第422-434页；E.D. Ramstettez为贸发会议秘书处编写的顾问研究报告“外国直接投资和发展中国家的制成品出口：第二部分：按区域和国家划分的经验评价”(UNCTAD/ITD/2)。

<sup>86</sup> 见联合国，《1993年世界投资报告》，第22-23页。

<sup>87</sup> 同上，第25页。

<sup>88</sup> 见联合国，“中小型跨国公司--作用、影响和政策结论”(ST/CTC/160)，第77-79页。

<sup>89</sup> 见J.Dunning，同前，第422-434页；和《世界投资报告》，同前，第122-124页。

<sup>90</sup> 同上。

<sup>91</sup> 见《世界投资报告》，同前，第124页。

<sup>92</sup> 《原则和规则》(第D.4(b)段)将滥用或谋取和滥用市场力量的支配地位列为限制性商业惯例，“在供应或购买货物或服务时歧视性地作价(即不合理地区别对待)或订立歧视性的条件，包括在分支企业之间的交易中使用作价政策，对所购买或提供的货物或服务规定高于或低于分支企业之外的类似或相等交易的价格”。

<sup>93</sup> 见Dunning，同前，第518-519页。

<sup>94</sup> 见C.Greenhill和E.Herzbdheimez，“管制国际交易中的转让价格--限制性商业惯例办法”，载于“超越市场的多国公司--公司内部贸易和管制转让定价”，E.Murray编，Harvester，布赖顿，1981年。

<sup>95</sup> 见“多国企业和全球经济”，同前。

<sup>96</sup> 见“多国企业和全球经济”，同前，第429-431页；和《世界投资报告》，同前。

<sup>97</sup> 同上，也见《1992年世界投资报告--跨国公司作为增长引擎》(STC/CTC/130)，联合国，纽约，1992年，第123页。

<sup>98</sup> 同上。

<sup>99</sup> 见R.Jenkins，《拉丁美洲的跨国公司和工业改革》，麦米伦出版社，伦敦，1984。

<sup>100</sup> 见“卜内门化学工业有限公司受到反托拉斯调查”，《金融时报》，1992年11月19日。

<sup>101</sup> 见Vernon R.，“跨国公司：它们从哪里来？到哪里去”？《跨国公司》，第一

卷,第二期(1992年8月),第7页。

<sup>102</sup> 从德国主管当局收到的来文。

<sup>103</sup> 见限制性商业惯例政府间专家组第十届会议报告(TD/B/1310)。

<sup>104</sup> 见J.M.Stopford等人合著,《国家劲敌,公司劲敌--对世界市场份额的竞争》剑桥大学出版社,剑桥,1991年,第219页。

<sup>105</sup> 见经合发组织,“私有化大型企业的方法”巴黎,1993年和“捷克斯洛伐克联邦官员研议Skoda/VW合营企业的影响”,《反托拉斯和贸易管制报告》,1992年3月19日,第364页。

<sup>106</sup> 见《智利的贸易自由化:经验与前景》,联合国出版物出售品编号:E.91.II.D.18,1992年。

<sup>107</sup> 从德国政府收到的来文。

<sup>108</sup> 见“航运公司被罚款1500万埃居(欧洲货币单位)”,《反托拉斯和贸易管制报告》,1992年4月2日,第422页和“欧共体委员会因航运公会违反第85和第86条予以罚款”,同上,1993年1月14日,第64卷,第31页。

<sup>109</sup> Beecham Group诉International Products Ltd.,D.Gladwell引述,“用尽知识产权”(1986),《欧洲12国知识产权评论》,第368页。

<sup>110</sup> 见《技术领域近况与国际技术转让行动守则草案之谈判的关系》(TD/CODE TOT/55)。

<sup>111</sup> 见“多国企业和全球经济”,同前,第439页。

<sup>112</sup> 见“大韩民国的公司政策”,同前。

<sup>113</sup> 见“Pilkintgon 屈服于美国对工艺许可证施加的压力”,《金融时报》,1994年5月27日。

<sup>114</sup> 见“竞争与贸易”(UNCTAD/ITD/9)。

<sup>115</sup> 见《集中市场支配力研究报告》;和经合发组织,《贸易和竞争的障碍》,1993年。

<sup>116</sup> 见《贸易和竞争的障碍》,同前。

<sup>117</sup> 见《反垄断办公室1992年年度报告》。

<sup>118</sup> 见《经合发组织经济概览--波兰》,经合发组织,巴黎,1992年。

<sup>119</sup> 见《波兰的竞争法和政策》,同前。

<sup>120</sup> 见《1994年贸易和发展报告》(即将出版)。

<sup>121</sup> 见《集中市场支配力研究报告》。

<sup>122</sup> 见Brainard R.,“研究开发国际化”,《经合发组织观察者》,1992年2/3月。

<sup>123</sup> 见《德国当局反对购买传动部门的美国子公司》,《反托拉斯和贸易管制报告》,1993年4月22日。

<sup>124</sup> 见“司法部反对自动变速部门的合并计划”,《反托拉斯和贸易管制报告》,1993年11月25日。

<sup>125</sup> 《卡塔赫纳承诺》第147段说,“各国政府或区域当局应努力促进国家竞争当局,包括区域集团主管当局之间的合作。”

<sup>126</sup> 见TD/B/40(2)/13,同前。

XX XX XX XX XX