

徐奇渊

xuqiyuan@hotmail.com

## 反思中国的反垄断体系

2月10日，美国芯片巨头高通发声明称，中国国家发改委对其处以9.75亿美元的反垄断罚金，对此，高通表示服法。这一罚金规模刷新了中国反垄断案纪录，格外引人注目。为此，发改委特别声明：此举是为促进市场公开竞争，并没有“排外”考虑。

不过，近年来我国对微软、高通、戴姆勒、大众和日本的汽车零部件供应商都展开了反垄断调查。尽管同期对一些国有企业也展开了反垄断调查，但对外企的调查更容易引发媒体的关注，所以还是引发了外资企业、外界舆论的担忧。而本次裁定中，高通的服软，也与美国媒体、行业协会的抱怨形成了鲜明的反差：

2月10日当天，《纽约时报》发表评论认为，这项裁定为中美两国之间的经济冲突开辟了一条新的战线。而在笔者近期参与的一次座谈中，代表美国跨国公司利益的美中贸易全国委员会主席傅强恩也表示：该机构最近的调查显示，60%的会员企业认为他们的在华投资不像以前那样受欢迎。傅强恩还强调，中国的《反垄断法》正在制造更多的问题，而不是解决问题。除了美国之外，中国欧盟商会于近期也表达了这种担忧。

可以预见的是，为了不失去中国这个庞大的市场，像高通这样的单个跨国公司对反垄断当局服软的事情，还会继续发生。但是，这些公司将会通过其行业协会及其游说力量，对其母公司所在国政府施压。《纽约时报》所谓“经济冲突的新战线”并非不可能。

从“无则加勉”的角度来想，反垄断政策之所以让外资企业普遍感到担忧、反垄断法之所以被看作“制造了问题”而不是解决问题，除了代表的利益使然，还有其他原因。毕竟，欧美的反垄断法都已经发展了上百年时间，而中国的反垄断法从发布到现在也只有六、七年时间，自然存在一些不成熟、不完善的问题。比如，《反垄断法》的负面清单不明、执法过程本身的透明度存在问题，而目前最迫切要考虑的问题，恐怕是反垄断机构的设置问题。

李总理最近讲了一句话：上面“多头多脑”，下面就会“昏头昏脑”。这完全适用于中国的反垄断体系。现在中国的反垄断机构至少有以下三家：国家发改委下属的价格监督检查与反垄断局、国家工商总局下属的反垄断与反不正当竞争执法局、商务部下属的商务部反垄断局（反垄断委员会办公室）。

在2008年《反垄断法》颁布实施之前，三家反垄断局已并存多时。而该法实施之后，三家反垄断局也继续原来的分工格局。其中，商务部负责裁定经营者集中的审查；国家发改委负责与价格直接有关的裁定；而全国工商总局则关注非价格问题，主要是滥用市场支配地位限制竞争的行为。

上述分工设置，比如价格和非价格问题，似乎划分清楚。但在实践当中，一个具体的垄断行为，可能同时涉及价格、数量控制、市场集中等各种因素。这时候就很难进行清楚的区分和界定。

在实际操作中，发改委和工商总局建立了协调机制，明确了“先发现先查处”的原则。也就是“先到先得”的原则。对一个好东西来说，“先到先得”原则能保证每个东西都能得到分配。但是对于一个烫手山芋来说，“先到先得”原则就会变成“无人想得”，从而失效。尤其是三个反垄断局都属于司、局级单位，在一些涉及国有企业、地方政府的大案时，“先发现先查处”的原则就可能变成部门间的相互推诿。而且，对于相同的案件，不同部门考虑的法律适用尺度、执法力度也会不完全一致。这都会对反垄断法的施行效果产生负面影响。

由于这层背景，对于反垄断案件的举报者来说，比如利益受损的消费者、市场竞争者，其举报过程就存在不确定性，对举报、调查的结果预期也不明朗。反

过来，对于企业来说，目前多头多脑的反垄断体系，会削弱其对负面行为的震慑作用，从而为投机行为留下空间。

由是，从外国投资者利益的角度来看，这种交叉重叠、“先发现先查处”的机制，必然是更倾向于拿外国企业的垄断行为开刀，尤其是在所谓“经济民族主义”（《纽约时报》用语）的背景之下。从这个意义上来讲，**要让外国企业口服之外还要心服，我们的反垄断法体系还有待改进。真正促进国内市场的公平竞争，也迫切需要一个强力、有效、无偏的反垄断体系。**在这方面，日本的高度集权模式、美国的分权但保持权威的模式、德国的强调独立和专业性的模式，都是可供中国学习借鉴的。

**免责声明：**

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：iwep100732#163.com