



王利博制图

【反垄断“疾行”之论道】

敲山震虎 反垄断常态化已不可逆转

■ 陈昌成

反垄断局一系列的重大动作足以表明政府的决心,这也足以让“垄断者”彻底丢掉幻想——该收敛的还是要收敛的。

这是《反垄断法》颁布实施5年来,最为高调、最为震撼,也最富成效的一年。截至目前,包括电子、乳品、包装、黄金首饰等诸多涉及民生的行业垄断企业均已受到反垄断查处。

国家发改委价格监督检查与反垄断局局长许昆林更是表示,要把反垄断调查的下一个目标对准石油、电信、汽车、银行这四大领域。

显然,相关部门的反垄断举措采取了先易后难,先拍苍蝇后打老虎的策略。这是一种积极有效的行政和执法智慧。虽然单就反垄断的深度来说,尚未彻底解决“价格暴利”难题,但是其中所表现出来的决绝态度,还

是让公众看到了希望。

这对于反垄断部门而言,无疑已经创造了一个非常必要的舆论环境。日前有报道说,三大电信运营商在越来越紧迫的反垄断氛围之下,已经真切地感受到了压力,并表示将在今年内推动电信资费下调。

相比较此前不了了之的对电信行业的反垄断调查,这是一个巨大的进步。就在两年前,国家发改委价格监督检查与反垄断局曾将反垄断调查的目标首次指向垄断性央企——中国电信和中国联通。

反垄断部门迎难而上,垄断企业知难而退。“不战而屈人之兵”似乎是反垄断部门最想看到的结局。尽管对于电信运营商的调查结果至今悬而未决,但被寄予厚望,认为由此可能推动在缺乏充分竞争的石化、民航、金融、水电等领域展开调查。

何以在当下如此密集地开展对

垄断行业的打击?显然有其深刻的时代背景和政策意图。实现中国经济升级版的重要前提就是刺激国内消费和激活小微企业。但要拉动消费,首先要保护消费者的利益,改变市场畸形,降低市场门槛,让市场恢复正常竞争。

如果遵循以前的投资拉动,将进一步产生新垄断的风险。只有依靠消费拉动,才能顺利实现中国经济的转型与升级。可见中国下一步的发展,到底是要投资多一点,还是更多地要依靠内需是一个特别关键性的问题。

答案已经非常明朗了。在这样的宏观背景下,可以确信,即使反垄断阻力再大,其常态化趋势将不可逆转。其中,最为引人关注的是,在国家工商总局公布的12起垄断案例中,有9起案件系有关行业协会组织本行业经营者达成垄断协议。打击垄断者,也被掉保护伞,反垄断已经进入深水区。

更重要的是,经过五年来的锻炼和积累,价格主管部门反价格垄断的执法力量显著增强,执法能力得到很大提升;社会各方面的相关法律意识也有所提高,为《反垄断法》的有效实施奠定了坚实基础。

仅仅上半年,国家发改委连续发布了多个有关价格处罚的政策性法规,包括《价格行政处罚的证据规定》、《价格监督检查证据规定》的通知、《价格行政处罚程序规定》关于印发《价格行政处罚证据规定》的通知以及关于印发《价格行政处罚案卷管理规定》的通知、关于印发价格行政处罚文书示范文本的通知等。

严打垄断、重振消费,这已经和中国经济走向息息相关。反垄断执法的频率和力度还将逐渐增大。让企业有所约束,让公众有所期待,让经济有所转型,《反垄断法》已经不再是一部纸面上的法律。

【反垄断“疾行”之访谈】

中国社科院法学所经济法室主任、《反垄断法》起草人之一王晓晔

应建立独立高效反垄断执法机构

■ 本报记者 王敏

中国已掀起反垄断风暴。年初,茅台和五粮液被发改委合计罚款4.49亿。最近又对奶粉、黄金首饰、食品包装、进口汽车等行业展开反垄断调查。如此高密度的反垄断举措究竟意味着什么?

《中国企业报》:对于今年频频出现的反垄断案件您怎么看?

王晓晔:《反垄断法》自2008年颁布实施,已经5年了。5年来,反垄断执法机关在这方面有了一定的经验,企业、消费者对反垄断法也有了更多的了解,了解多了,案子自然也就多了。

今年处罚的案子肯定前期都已经调查很久了,并不一定是今年才发生的事情。即使最近被罚的奶企,也不一定是今年才调查的,只是赶巧今年出处罚结果了。

当然,比起刚执法的前两年,现在执法相对多了起来。现在在越来越多的企业和消费者了解的情况下,我相信,这样的案子会越来越多了。

《中国企业报》:两年前您说,大型垄断国企总算有人管了,您认为现在这两年的怎么样?

王晓晔:国企一般在服务行业的比较多,比如说银行、电信、石油,跟老百姓的关系都很密切,发改委也表态了,下一步要加大这方面的垄断查处力度。

效果比较起来,电信联通的案子,终止调查,社会上还是不太满意的。也可能因为是国企,受到一些部门的干扰,压力很大,反垄断的效果不理想。比如说139手机的50元月租费到现在都没有消除,因为这个月租费还曾经有个案子,中移动只是“奖励”了个人1000元钱,50元的月租费到现在还是纹丝不动。

商务部、发改委和工商总局是反垄断执法的三个部门,三家各司其责。商务部主要审核经营者集中诸如并购的申报和审查案子,比如说GOOGLE并购摩托罗拉,松下并购三洋等,受理了700多件,到6月份结案640多件,但因为和老百姓的生活比较远,可能关注的相对较少。发改委主要负责价格方面的反垄断调查,卡特尔行为和滥用市场支配地位等,比如奶粉、酒业、黄金首饰,跟老百姓的生活密切相关,所以社会上关注的比较多。其余的案子归工商总局,最近他们对利乐的调查,也引起了大家的关注。

目前来看,反垄断执法部门应该提高职业透明度。

《中国企业报》:您认为目前垄断比较严重的行业或部门有哪些?

王晓晔:一些垄断性行业比如说石油、电信、银行是垄断比较严重的,这些也是发改委下一步将要调查的重点。这一方面取决于反垄断执法机关,更取决于国家大环境,取决于高层对反垄断法的认识,对竞争政策的认识,取决于经济体制改革的进度,所以,最近大家都很期待三中全会,说三中全会要以改革为重点,如果是这样,我对反垄断就更加有信心。

《中国企业报》:有人说,垄断国企由国家定价,不受反垄断法调整,您怎么看待这种说法?您认为反垄断能进行到何种程度?反垄断究竟会产生哪些影响?会不会再一次止步于垄断程度更高、对人们生活影响也更大的行政性垄断面前?

王晓晔:如果价格由国家定价,这价格肯定不受反垄断法的调整。

其实现在的反垄断也有牵涉到政府的案子,但社会比较关心的还是跟生活比较密切的方面,比如说奶粉、油价等等,当然,行政性垄断不是一个反垄断法所能解决的,还是得靠大环境,靠经济体制改革,靠顶层设计,如果进一步朝市场化的方向走,反垄断就有信心。

现在的反垄断法里专门有一章节第5章讲了行政性垄断,但没有执法权,只有建议权。话又说回来,行政性垄断主要针对政府,不是一个反垄断法所能解决的问题,因为涉及政府和市场的关系、政府和企业的关系,这些问题最终的解决还是要依靠经济体制改革。

《中国企业报》:您如何评价反垄断法这5年?

王晓晔:5年的反垄断效果总体上是不错的,成就很明显,特别在经营者集中方面,效果显著。现在有那么多跨国公司在中国开展活动,其并购都要经过中国商务部的审查。中国的反垄断法已经成为全球有影响力的反垄断法之一。

针对国企垄断行业,下一步还会有大的动作,这还是很令人振奋的。目前,企业了解了反垄断法,对他们至少就有一定的威慑力。而且,反垄断法明确规定了行政性垄断,对政府也是有看不见的影响的。

《中国企业报》:您认为反垄断法还有哪些值得完善的地方?

王晓晔:从行政性垄断这块来讲,社会的感受还是很严重,这方面搞的案子不是很多,这块一方面需要改革,一方面需要完善。还有国企的问题,比如说联通电信的案子,最后不了了之,还是有点遗憾的。

还有,反垄断法执行过程中,执行标准还是应该一视同仁的。目前三家执法机关有竞争、有制衡,有一定的好处,但三家分散执法,执法资源本来就不足,又分开来做,比如说发改委就二十多人,商务部也就十多人,工商总局甚至10个人都不到,就显得执法资源非常薄弱。

我专门写文章呼吁,中国应该建立一个统一的、高效的、独立的,直属于国务院的一个反垄断部级执法机关,作为一个市场经济国家,竞争政策就应该成为国家最重要的经济政策。像德国的卡特尔局是这个国家第二个比较权威的机构,韩国的反垄断执法机构直接对总统负责。