

目 录

第 1 章	中东欧国家的竞争法典型之一:波兰竞争法研究	001
1.1	波兰竞争法的制度构成及其特点	001
1.2	波兰竞争法的执法机构及其职能	006
1.3	波兰竞争法的实施情况及其绩效	012
1.4	小结	024
第 2 章	中东欧国家的竞争法典型之二:捷克竞争法研究	026
2.1	捷克竞争法的制度构成及其特点	026
2.2	捷克竞争法的执法机构及其职能	041
2.3	捷克竞争法的实施情况及其绩效	048
2.4	小结	067
第 3 章	中东欧国家的竞争法典型之三:匈牙利竞争法研究	069
3.1	匈牙利竞争法的制度构成及其特点	069
3.2	匈牙利竞争法的执法机构及其职能	086
3.3	匈牙利竞争法的实施情况及其绩效	101
3.4	小结	118
第 4 章	中国竞争法的文本分析及实施评价	120
4.1	中国竞争法的制度构成及其特点	120
4.2	中国竞争法的执法机构及其职能	126
4.3	中国竞争法的实施情况及其绩效	131
4.4	小结	167

第 5 章 中东欧三国与中国竞争法之比较	169
5.1 中东欧三国竞争法比较分析	169
5.2 中东欧三国与中国竞争法的比较分析	174
5.3 中东欧三国竞争法的启示和借鉴	178
5.4 小结	190
第 6 章 结语与展望	191
参考文献	194

第 1 章

中东欧国家的竞争法典型之一：波兰竞争法研究

作为典型的转型国家,波兰是东欧“剧变”中的“领头羊”,也是“剧变”后迄今为止经济发展状况最好的一个国家。^①在波兰经济自由化和政治民主化的转型过程中,竞争法发挥了重要的作用,却常常被忽略。实际上,波兰经济转型的顺利进行及其近年来良好的经济表现,都与竞争法所确立的良好竞争机制密切相关。对波兰竞争法的制度构成及其实施情况予以研究,无疑能够对我国进一步完善社会主义市场经济有所裨益。

1.1 波兰竞争法的制度构成及其特点

1.1.1 波兰竞争法的基本情况

波兰竞争法是与体制转型同步演变和发展的。早在转型之前的 1987 年,波兰就迫于变革压力颁布了第一部竞争立法(《国民经济反垄断行为法》)。但是这注定是一部暂时性的立法。随着 1989 年的政治转型,波兰的经济基础发生了根

^① 金雁、秦晖:《十年沧桑:东欧诸国的经济社会转型与思想变迁》,东方出版社 2012 年版,第 39 页。

本性变化。为了改变长期中央计划经济体制所造就的高度垄断的经济结构,波兰在 1990 年颁布了新的《反垄断行为法》,将促进竞争和打击垄断行为作为经济转型的重要内容。该法的立法目的就是为市场经济创造法律基础,属于典型的转型立法,它构成了波兰市场改革计划的重要组成部分。随着体制转型的逐步推进和演变,经济成分中计划的色彩已经越来越淡,而市场的程度越来越高。在这种情况下,以“转型”和“过渡”为色彩的竞争法越来越不能适应经济环境的变化。于是,波兰在“剧变”十年之后的 2000 年颁布了施行至今的《竞争和消费者保护法》(以下简称“波兰竞争法”),并于 2007 年进行了最近的一次修订。该法明确了波兰整个竞争和消费者保护体系的基本运作原则和规则,构建了波兰的竞争法体系。下文对波兰竞争法的分析和评述,即以此法为主要对象。

与世界上大多数国家的竞争法一样,波兰竞争法规制的重点对象为限制竞争协议、滥用市场支配地位和经营者集中。但是,波兰竞争法还专章规定了集体消费者权益的保护。^①由于对集体消费者权益的保护与对竞争的保护总密切联系在一起,因此有必要对其予以一并讨论。此外,波兰竞争法还赋予了竞争主管机构开展市场监管和确保一般产品安全的职责。下面主要对与反垄断法相关的制度予以重点分析。

1.1.2 限制竞争协议

在限制竞争协议的规制方面,波兰竞争法禁止“具有排除、限制或者其他任何损害相关市场竞争的目的或效果的协议”^②。这意味着任何具有排除竞争的“目的”或“效果”的行为,都属于被禁止的反竞争行为。与此同时,波兰竞争法对典型的限制竞争协议予以列举性规定,主要包括固定价格、限制产量、分割市场、附加交易条件、联合抵制和串通招投标。

① 波兰竞争法涵盖了我们一般认为的对限制竞争行为予以规制的反垄断法和对消费者权益予以保护的消费者保护法的内容,但是并不包括对不正当竞争行为予以规制的“反不正当竞争法”的内容。对于不正当竞争行为,波兰另行颁布了《反不正当竞争法》。我国学者对此已经有相关评述,参见郑友德、张坚、万志前:《波兰反不正当竞争法及其对我国的启示》,《华中科技大学学报》(社会科学版)2007 年第 2 期。这里主要对《竞争与消费者保护法》中有关“反垄断”的法律规定及其实施加以考察和分析。

② 参见波兰《竞争法》第 6 条第 1 款。

在原则禁止一切限制竞争协议之后,波兰竞争法学习欧盟竞争法的模式,对符合特定条件的限制竞争协议予以豁免。波兰竞争法主要提供了三种豁免:

第一,安全港豁免。对于达到安全港标准的协议,推定为不具有竞争影响或竞争影响可以忽略不计,从而不再适用竞争法的禁止性条款。在波兰,凡是达成协议的竞争者之间的共同市场份额不超过5%;或者当协议不是在竞争者之间达成时,其中任何一方的市场份额均不超过10%,都可以享受安全港豁免。但是需要特别注意,安全港豁免不适用于以下协议:固定价格、限制生产或销售、分割市场、串通招投标。^①这几类协议往往被视为“核心卡特尔”,因其危害性特别大且理论上不存在争议,在规制时适用“本身违法原则”,任何情况下都不得予以豁免。

第二,符合竞争法条件的豁免。在满足竞争法明确列举的豁免条件的情况下,限制竞争行为也可以取得豁免。这里所指的豁免条件有四个:一是协议能够改进产品的生产和销售或者促进技术和经济发展;二是协议能够使购买者或使用者公平分享协议带来的好处;三是协议不会对相关企业施加并非是达成协议目标所必不可少的阻碍;四是协议不会赋予这些企业在相关市场上限制竞争的可能性。^②

第三,集体豁免。对于满足前述豁免条件的特定类型的协议,波兰部长理事会可以通过发布规章的方式授予集体豁免。但是,集体豁免规章必须明确集体豁免的条件和集体豁免的期限。^③通过事先确定豁免内容的方式,能够增加法律的确定性。但是,集体豁免比上述两类豁免都要严格,且不具有长久性。

1.1.3 滥用市场支配地位

在滥用市场支配地位的规制方面,波兰竞争法同样进行了原则性规定和列举性规定,“禁止一个企业或多个企业在相关市场中滥用市场支配地位”^④,特别是不公平价格、歧视交易、附加交易条件、分割市场等。值得注意的是,波兰竞争法中有关禁止限制竞争协议和滥用市场支配地位的列举性规定中出现了完全重

① 参见波兰《竞争法》第7条。

② 参见波兰《竞争法》第8条第1款。

③ 参见波兰《竞争法》第8条第2款。

④ 参见波兰《竞争法》第9条第1款。

合的条款。^①这意味着在纵向限制竞争协议和滥用市场支配地位的规制过程中,不可避免地出现规则竞合的情况。这实际上是给执法部门提供了根据不同情况“便宜”采取针对措施的可能性,从而扩大了对垄断行为的打击面。

此外,波兰竞争法在执法实践中一般推定市场份额超过40%的企业具有市场支配地位。但是,以市场份额为基础的推定只是一个参考,所有案件都需要经过执法部门的个案审查才能最终认定。^②换言之,判断一个企业是否属于垄断企业的最终标准是其实际市场影响力,而非市场份额。因此,市场份额在这里只是参考因素,最终决定一个企业是否具有支配地位还是根据其实际的市场力量。

1.1.4 经营者集中

在经营者集中的控制方面,波兰竞争法规制任何影响或者可能影响波兰市场竞争的集中行为,包括企业合并、控制权转移、资产购买、建立合资企业等各种情况。^③企业集中控制实行事先申报制:任何上一年度全球营业额超过10亿欧元或者在波兰境内的营业额超过5000万欧元的企业的集中行为,都需要向执法机构进行事先申报。但是,如果在申报之前的任意两个财政年度内,目标企业在波兰的营业额都没有超过1000万欧元;或者合并涉及的实体从属于同一个资本集团,那么申报义务可以免除。这是因为在上述两种情况下,企业集中对于波兰市场的潜在影响很小,从而执法部门没有必要重点关注。

如果企业未经申报并经执法部门同意(哪怕是无意)就进行集中,执法部门可以对其施加上一年度营业额10%的罚款。而且如果合并被证明是反竞争的,还可以施加结构性制裁措施(比如分拆企业、出售股份)。

在集中的审查标准方面,波兰的“实质性减少竞争(特别是创造或增强市场支配地位)”标准几乎是美国和欧盟标准的混合体。^④在根据此标准进行审核之后,执

① 波兰《竞争法》第6条第1款第4、5项和第9条第2款的第3、4项完全相同,一字不差。具体表述为:在与第三方开展同等交易时施加额外的或非同质的交易条件,导致在不同交易人之间形成不同的竞争情况;协议的达成以另一方接受或满足其他条件为前提,且该条件与合同主题没有实质性的或惯常性的联系。这两种情况在纵向限制竞争协议和滥用市场支配地位中都可能存在。

② Office of Competition and Consumer Protection, Activity Report 2011, Warsaw 2012, p.12.

③ 参见波兰《竞争法》第13条第2款。

④ 美国的集中审查标准为“实质性减少竞争”标准,欧盟的集中审查标准为“严重妨碍有效竞争(特别是创造或加强了市场支配地位)”标准。

法部门可以采取四种措施:(1)同意集中:此时交易的结果对市场竞争没有实质性影响,特别是不会创造或增强市场支配地位。(2)附条件同意:通过附加一定的行为救济措施或结构救济措施(比如资产剥离),就不会实质性减少竞争。(3)禁止交易:对市场竞争具有实质性影响,特别是会创造或增强市场支配地位。(4)特别同意:尽管交易存在实质性减少竞争的效果,但是由于同时存在促进经济发展、技术进步或对国民经济具有积极影响的效果,仍然予以同意。

1.1.5 集体消费者利益保护

在集体消费者利益的保护方面,波兰竞争法明确“禁止损害集体消费者利益的行为”,特别是“通过标准格式合同损害集体消费者利益的行为、没有向消费者提供可靠和完整信息的行为以及其他不公平的市场行为”。^①值得注意的是,波兰竞争法保护的是“集体”(collective)消费者利益,而非“个体”(individual)消费者利益。而且这里的集体消费者利益并非个体消费者利益的简单总和,而是一个经过“抽象”的概念,泛指企业的特定行为对不特定多数消费者利益的普遍侵害。也正是这样,保护竞争法和保护消费者利益才能在一部法律中统一起来——限制竞争行为损害的不仅仅是个体消费者的利益,而是对竞争机制和竞争秩序的破坏,因此是对“集体”消费者利益的损害。相应地,对集体消费者利益的保护,也会促进竞争秩序的构建。比如竞争执法机关通过审核合同(特别是标准格式合同),能够减少企业滥用竞争优势地位实施排除、限制竞争行为的可能性,从而促进竞争的有效性。

总的来看,波兰竞争法对于限制竞争行为(包括限制竞争协议、滥用市场支配地位和企业集中)的规制呈现出了两大典型特征:一是涵盖面广,二是表达明晰。这带来了两大效果:一是竞争执法机关几乎能够对“任何”排除、限制竞争的行为予以规制,从而避免了规制“死角”;二是给广大的市场参与者提供了极大的确定性和可预见性,从而提高了法律的可信赖度。而且,波兰竞争法通过对限制竞争行为和损害集体消费者利益的行为一并规制,达到了规制手段和规制效果的有机统一,确保了对限制竞争行为的规制最终指向广泛的消费者利益。

^① 参见波兰《竞争法》第24条第1、2款。

1.2 波兰竞争法的执法机构及其职能

1.2.1 波兰竞争法的执法机构的基本情况

随着竞争法的变迁,波兰的竞争执法机构也几经变换。转型之前《国民经济反垄断行为法》最初将竞争执法权授予财政部;转型之后,1990年的《反垄断行为法》专设了反垄断竞争和消费者保护局,执法权至此从财政部转移出去。1996年波兰中央行政体系改革以后,反垄断竞争和消费者保护局又被更名为“竞争和消费者保护局”(Office of Competition and Consumer Protection)。从那时起直至今日,“竞争和消费者保护局”一直都是波兰的竞争主管部门。而且,竞争和消费者保护局具有很高级别,属于中央政府部门。竞争和消费者保护局主席通过公开竞争的方式由总理选任,并直接向总理负责。更为重要的是,竞争和消费者保护局承担了远超过许多国家竞争执法机关的职能。它不仅负责制止前文提及的限制竞争的行为和损害集体消费者利益的行为,还负责控制国家援助、开展行业调查以及推广竞争文化。以下对波兰竞争和消费者保护局的主要职责予以分别论述。

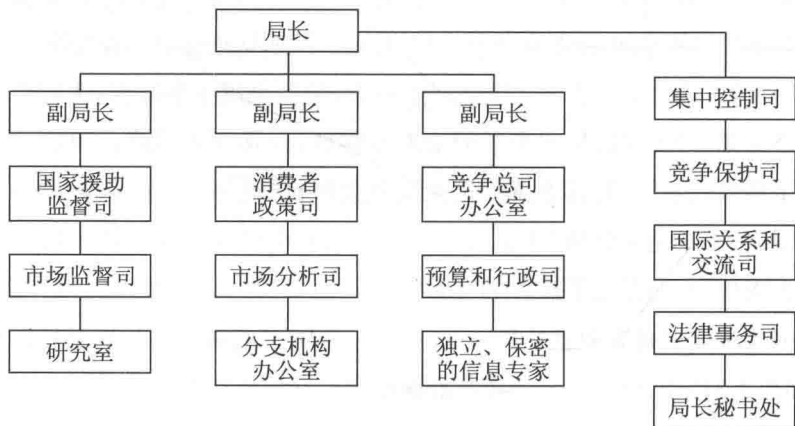


图 1.1 波兰竞争和消费者保护局机构设置

1.2.2 职责一:反垄断

竞争和消费者保护局的首要职责当然是制止限制竞争行为,包括禁止限制竞争协议、滥用市场支配地位以及实质性减少竞争的企业集中。竞争和消费者保护局拥有的强大的执法权,确保了限制竞争行为规制的有效性。比如,竞争和消费者保护局除了可以通过“决定”的方式要求企业停止违法行为,还可以最高处以企业上一年度营业额10%的罚款。不过,竞争和消费者保护局的反垄断调查程序都是依职权发起的。对于可疑的反竞争行为,尽管企业和个人可以向竞争和消费者保护局提交书面调查申请,但是该类申请并不具有法律约束力,即竞争和消费者保护局没有义务一定要据此发起调查。

1.2.3 职责二:保护集体消费者利益

正如前文所述,竞争和消费者保护局还有权规制损害集体消费者利益的行为。一旦发现此类行为,竞争和消费者保护局除了可以要求企业停止违法行为和处以罚款之外,还可以宣布合同(特别是标准格式合同)无效。这里,竞争和消费者保护局使用的主要规制工具是审核企业使用的合同。此外,对于违反集体消费者利益的行为,竞争和消费者保护局也可以处以最高上一年度营业额10%的罚款。

1.2.4 职责三:市场监督和一般产品安全

与保护集体消费者利益相关,竞争和消费者保护局还被赋予了非食品产品的安全监控和规制的职能。在接受举报或获得来自其他部门的相关信息后,竞争和消费者保护局可以开展行政调查程序。如果发现产品存在威胁使用者健康甚至生命的情况,竞争和消费者保护局可以强制生产商或经销商承担一定责任,比如禁止向市场投放产品、要求对消费者做出警示、消除危险、召回产品等。竞争和消费者保护局要确保只有符合波兰安全标准的产品才能在市场上流通,为此,它可

以发布决定要求企业召回危险产品^①,并根据波兰《一般产品安全法》处以最高 10 万波兰兹罗提(约合人民币 19 万元)的罚款。对于与安全标准不相符的产品,竞争和消费者保护局可以将其纳入“危险产品目录”并予以公开。比如,仅 2012 年,就有 36 种产品被纳入“危险产品目录”。

1.2.5 职责四:监控国家援助行为

竞争和消费者保护局还负责监控国家援助行为。波兰的国家援助控制制度是基于欧盟竞争法的规则予以建立的。根据《欧盟运行条约》第 108 条第 3 款,除了微量援助(de minimis aid)^②和属于集体豁免的援助,任何成员国都有义务向欧盟委员会申报国家援助计划。这意味着欧盟委员会是唯一有权决定国家援助是否与欧盟的内部市场相符的机构。只有委员会批准以后,成员国才能够授予正式的国家援助,该条款因此也被称为“静止条款”(standstill clause)。

具体而言,竞争和消费者保护局在国家援助控制方面的职能包括:

第一,国家援助的初审。在向欧盟委员会正式申报之前,每个国家援助(包括援助计划和个人援助项目)^③都需要征求竞争和消费者保护局的意见。相对于给予援助的国家机关而言,此时竞争和消费者保护局承担了咨询职能。通过初步审查,竞争和消费者保护局需要出具意见,衡量特定行为是否属于《欧盟运行条约》第 107 条所指的国家援助行为。^④实践中,竞争和消费者保护局还常常在意见中评估授予国家援助是否与内部市场相协调。如果认为不相协调,可以提出适当的改正措施。尽管竞争和消费者保护局的意见并不具有法律约束力,但是具有重要的

① 向消费者召回产品意味着经营者必须按照消费者的购买价买回产品,而不管产品是否已经使用或损坏。消费者如果有购买证明,可以直接向经销商要求回购;如果没有购买证明,可以直接向生产商要求回购。

② 微量援助包括:在随后的三个日历年度总值不超过 20 万欧元的援助,或在道路交通领域总值不超过 10 万欧元的援助。

③ 援助计划(aid schemes)属于规范行为(法律、规章或地方立法),已经以一般或抽象的方式列明了条款和条件,以及授予援助的形式和法律基础。特别是,援助计划列举了援助目的(比如培训、研发、环境保护、增加就业和重组等)和形式(直接支付、税收优惠、政府担保等)。援助计划还确认了授予援助的主管机关、可接受的成本、援助的最大强度、持续期和受益人。个人援助项目(individual aid projects)是基于合同或决定与具体的企业直接达成的援助,或者基于个人根据援助计划而进行个人申报达成的援助。

④ 根据《欧盟运行条约》第 107 条的规定,满足下列条件的行为属于国家援助行为:由某一成员国或无论何种形式的国家资源提供;给受益人提供了一项优惠;在性质上是选择性的(给予某一个企业、某些企业或某些商品的生产提供了优惠);扭曲或威胁扭曲竞争,从而影响到成员国之间的贸易。

参考价值,实践中常常被采纳。

第二,国家援助的申报。在初步审查之后,将国家援助计划向欧盟委员会进行申报,并与编制国家援助计划的机构、授予国家援助的机构、申请国家援助的实体和国家援助的受益人在国家援助方面开展合作,回应欧盟委员会的审查并提供相关材料,以及将委员会的决定信息反馈给相关当事人,包括是否与内部市场相容,以及是否和如何采取恢复措施。

第三,国家援助的监督。在收集和分析国家援助相关信息(特别是援助的类型、形式和金额)的基础上,每年要发布国家援助报告,评估国家援助的有效性、效力及其对竞争的影响。与此同时,在与财政部达成一致的情况下,负责向波兰议会提交指定年度内包含国家援助监督结果在内的报告。此外,还负责登记提供国家援助的地方立法,以及参与欧盟委员会对援助收益人开展的经济审计。如果受益人不提供或者不恰当提供欧盟委员会所要求提供的信息,或者提供的信息被认为是阻碍审计的进行,竞争和消费者保护局可以通过决定的方式对其施加不超过1万欧元的经济处罚。

第四,代表波兰参与欧盟委员会和欧盟法院有关国家援助的法律程序。包括针对委员会的决定向欧盟法院上诉以及代表波兰应诉。通过上述这些方式,波兰不仅使政府行为符合竞争法的理念,从而大大减少了体制转型过程中政府反竞争行为的泛滥和回潮,而且也使其竞争法制度愈发和欧盟竞争法靠拢,从而为欧盟竞争法的一体化发展做出了贡献。

在实践中,竞争和消费者保护局已经是诸多政府机构在国家援助问题上的权威顾问。竞争和消费者保护局的观点虽然在法律上不具有约束力,但是其观点和建议往往被相关政府部门考虑在内。仅2012年,竞争和消费者保护局就收到相关政府部门提交的509个解释请求和396份官方文件草案(包括法案、策略、计划、通知和报告等),请求其对特定援助是否属于国家援助进行审查并提出建议。借助于竞争和消费者保护局这一媒介,2012年欧盟委员会收到了41项国家援助申报,其中包括31项个人援助、2项个人援助的调整和8项援助计划。欧盟委员会在同年批准了29项申请,撤销了2项申请,同时有59项申请还在初步审查程序中。

1.2.6 职责五:开展行业调查

竞争和消费者保护局还具有一项特殊的职能,那就是开展行业调查(sector inquiries)。行业调查是波兰竞争政策的重要组成部分,它通过对国家层面或地方层面特定行业的竞争情况展开调查,使企业行为符合竞争法的规定。此外,行业调查还有助于竞争和消费者保护局搜集行业信息、监测行业集中度和可能存在的反竞争行为。

仅2009—2011年三年,竞争和消费者保护局及其九大地方分支机构一共开展了157项行业调查,其中104项涉及全国市场,53项涉及地方市场。^①2012年,竞争和消费者保护局及其地方分支机构又发起了36项调查,其中34起项涉及全国市场,2项涉及当地市场。^②而且,在2011年之前,行业调查的结果往往只在竞争和消费者保护局举办的由专家参与的讨论会中向公众公开;2011年之后,行业调查结果除了在讨论会中公开之外,还开始在互联网上公开,而且公开的内部不仅包括调查报告,还包括讨论会的视频记录。这种做法不仅增加了行业调查以及据此开展的相关执法的公信力,也提升了企业和社会公众的竞争法意识,宣传和推广了竞争文化。

1.2.7 职责六:竞争推进

此外,竞争推进(也被称为“竞争倡导”)也是竞争和消费者保护局职责的重要组成部分。所谓竞争推进,是指竞争主管机构为在经济运行中营造竞争环境、提

① 这里试举几例进行说明。比如,2011年竞争和消费者保护局调查了185个在波兰全国和各地方市场提供付费电视服务的企业,最终形成了《付费电视市场行业调查报告》,参见 http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=2979。同年,竞争和消费者保护局还对图书、音乐和多媒体销售市场开展了行业调查,也形成了综合报告,报告文本可参见 http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=2712。再比如,2010年竞争和消费者保护局对航空市场展开了行业调查,调查结果表明:波兰航空市场的开放推动了运营商的数量增加(从原先的30家增至46家),并最终促进了该领域的竞争。贸易自由化的一个重要成果还表现为低成本航空公司(如Ryanair和Wizz Air)的出现。2008年,50%以上的乘客受益于低成本航空公司的服务。与此同时,国有航空公司的受欢迎程度有所下降,这导致机票价格的下降,使得公众更加能够负担得起航空服务。2010年UOKiK还对电力市场进行了行业调查,并发布了一份名为《能源市场竞争和消费者保护的发展》的报告。报告强调,鉴于目前的市场结构,电力企业之间的进一步整合将是非常不利的,这将对波兰的电力批发和零售市场造成不利影响,并导致不合理的价格上涨。另一方面,在审慎操作的基础上对特定公司进行私有化,反而可能会对市场竞争带来积极影响。参见 Office of Competition and Consumer Protection, Report on Activities 2010, Warsaw 2011, p.30。

② Office of Competition and Consumer Protection, Report on Activities 2012, Warsaw 2013.

升竞争水准而采取的执法之外的各种措施。^①它主要从两大方面实现竞争环境的优化:一是通过与其他政府部门的沟通实现其他经济和社会政策与竞争政策的互相连接;二是通过教育宣传提高公众对“竞争有益经济”观念的理解与支持,从文化建设的角度把竞争文化提升为一国主流文化的组成部分。

在波兰,竞争推进是依靠一系列“信息和教育项目”(information and educational projects)来实施的。比如,2011年竞争和消费者保护局发起了两项竞争推进活动:一是“集中控制运动”,通过在一系列广播、电视和网络媒体中开展有关企业集中控制的宣传和教育,让企业和公众了解竞争和消费者保护局在集中控制方面的做法及其意义;^②二是“宽恕政策运动”,通过在全国45个媒体渠道(包括广播、电视和网络)播放竞争和消费者保护局如何实施宽恕政策的公益性广告,让企业和社会公众了解卡特尔行为的危害性,敦促实施了违法行为的企业主动自首换取惩罚措施的减免。^③此外,竞争和消费者保护局还长期与各媒体保持合作,积极发布有关竞争和集体消费者利益保护的新闻报道^④,并出版了大量与竞争保护和集体消费者利益保护相关的书籍。竞争和消费者保护局认为,通过竞争推进,能够提高所有市场参与者的法律和经济意识、聚焦竞争法对波兰经济的重要性以及宣传企业和消费者的权利和义务。竞争推进的有效性,已经被竞争和消费者保护局开展的公众调查以及市场参与者法律和经济水平的提高所证实。^⑤

除了针对企业的上述执法、调查和宣传,竞争和消费者保护局还针对自身建立了一套原则和规则,确保各项行为符合法律和职业伦理的要求。特别是,主动公开发布了《竞争和消费者保护局的使命和愿景》(以下简称《使命和愿景》),^⑥将竞争和消费者保护局的“使命”定位为“通过创造充分的竞争和保护竞争的条件改

① Report prepared by the Advocacy Working Group, ICN's Conference Naples, Italy, 2002, pp.i~v.

② 在此次推进活动中,对相关问题感兴趣的企业可以通过电话或电子邮件直接从竞争和消费者保护局获得相关信息。此外,竞争和消费者保护局还向500家大型公司和几十家企业联合组织寄送了信息资料,并以此为契机开始着手制定与集中审查密切相关的市场调查指南。参见 http://uokik.gov.pl/fuzje_pod_kontrola.php。

③⑤ Office of Competition and Consumer Protection, Activity Report 2011, Warsaw 2012, p.34.

④ 比如,仅2011年竞争和消费者保护局就发布了234条新闻报道(其中163条涉及竞争保护,71条涉及消费者保护)。这些报道被大量的新闻媒体和网络媒体所传播(据统计,有3370个广播和电视报道涉及了竞争和消费者保护局的决定和相关行动)。2011年竞争和消费者保护局举办了9次媒体见面会。通过这些方式,竞争法知识和市场参与者的权利义务得以广为人知。参见 Office of Competition and Consumer Protection, Activity Report 2011, Warsaw 2012, p.36。

⑥ Office of Competition and Consumer Protection, Mission and Vision, http://www.uokik.gov.pl/mission_and_vision.php。

善消费者的福祉。这些措施旨在加强在波兰共和国领土上经营的企业的竞争力,从而为波兰的经济发展做出贡献”。竞争和消费者保护局的“愿景”则是“成为一个为企业和消费者所信赖的竞争和消费者保护机构。它的工作能够对波兰和欧盟的经济成就做出贡献。”由此可以看出,竞争和消费者保护局保护竞争的目的在于提升消费者福利,而最终的目标是促进波兰的经济发展。也正因为此,《使命和愿景》要求竞争和消费者保护局“支持波兰共和国政府实现国家经济战略”,并“影响公共当局,提高其竞争意识,包括认识到企业反竞争行为和损害集体消费者利益行为的危害性,以及与此类似的国家行为的危害性”。

可见,作为一个转型经济国家,国家经济战略仍然是波兰经济发展的最要组成部分,竞争和消费者保护局的职能很大程度上正是为经济转型和经济发展而服务;但是,与此同时,“影响公共当局”的举措又试图避免国家行为对市场竞争机制造成扭曲,从而实现政府和市场的有机结合。

此外,为了实现“愿景”,竞争和消费者保护局还指出,应当“加强竞争和消费者保护局的威信、避免受到外在政治压力的影响以及倾向于在专业上实现完美”。为此,竞争和消费者保护局建立并公开了一系列行为准则和内部政策,比如竞争和消费者保护局内部机构的协调合作和信息共享机制、内部审计机制、人事政策、奖励政策、信息化教育政策等。这些机制和政策的公开,不仅表明了竞争和消费者保护局独立执法和专业执法的信心,也给公众监督提供了窗口,进一步提升了竞争和消费者保护局的公信力。

1.3 波兰竞争法的实施情况及其绩效

1.3.1 波兰竞争法实施的基本情况

从某种意义上说,法律的实施比法律本身更重要。如果法律制定以后形同摆设或实施不佳,反而可能因为减损法律的威信或过度干预而不如没有法律之前的情况。在这方面,波兰竞争法的实施相比于其立法,可能更加引人注目。

在波兰竞争法的实施过程中,竞争和消费者保护局居于核心地位。竞争和消

费者保护局对于限制竞争行为的调查主要依据职权展开,但是也不排除书面举报。比如,2011年,竞争和消费者保护局共收到了409项举报,并对其中18项发起了反垄断程序(antitrust proceedings)。^①2012年,竞争和消费者保护局共收到438项举报,并对其中176项发起了解释性程序(explanatory proceedings),对54项发起了反垄断程序。

但是,竞争和消费者保护局的执法存在几个与大多数国家明显不同的特征。第一,竞争和消费者保护局的执法重点是滥用市场支配地位。从表1.1、表1.2、表1.3和表1.4可以看出,近三年竞争和消费者保护局调查和查处的滥用案件的数量是垄断协议的好几倍。这是极其少见的。一般各国都以垄断协议作为查处重点,因为垄断协议数量最多,其危害性在经济学上的争议也最小。第二,相比于横向协议,竞争和消费者保护局似乎更加重视纵向协议的查处。表1.1、表1.2、表1.3和表1.4同样表明,竞争和消费者保护局每年对于纵向协议的调查和决定数量都要多于横向协议。这也与一般国家的做法迥异。横向协议的危害比纵向协议更为巨大,这是几乎被所有国家所接受的;在美国,自2007年以后,纵向协议更是已经全部适用“合理原则”来分析。波兰的这种做法非常独特。第三,集中审查以同意居多,附条件同意和禁止决定都很少。这与大多数国家的做法一致。但是,波兰在企业集中审查中存在“特别同意”程序,即可以根据“公共利益”豁免原本应该受到禁止的垄断行为。这与我国反垄断法的做法颇为相似,^②但是我国并未建立专门的“程序”,实践中是根据竞争还是公共利益而做出审查决定也语焉不详。而且波兰竞争和消费者保护局适用特别程序的情况非常罕见,近三年来没有一例这样的情况。

表1.1 竞争和消费者保护局发起的反垄断程序(2009—2011年)

	2009年 总数	2009年 完成数	2010年 总数	2010年 完成数	2011年 总数	2011年 完成数
反垄断程序(不包括对企业处以罚款的程序)	176	107	143	103	128	102
针对横向协议的程序	15	8	17	9	17	14

① Office of Competition and Consumer Protection, Activity Report 2011, Warsaw 2012, p.10.

② 我国《反垄断法》第28条规定:“经营者能够证明该集中对竞争产生的有利影响明显大于不利影响,或者符合社会公共利益的,国务院反垄断执法机构可以做出对经营者集中不予禁止的决定。”

续表

	2009 年 总数	2009 年 完成数	2010 年 总数	2010 年 完成数	2011 年 总数	2011 年 完成数
其中根据《欧盟运行条约》第 101 条发起的程序 ^①	4	4	0	0	1	1
针对纵向协议的程序	22	10	23	18	20	15
其中根据《欧盟运行条约》第 101 条发起的程序	0	0	0	0	0	0
针对滥用市场支配地位发起的程序	139	89	103	76	92	73
其中根据《欧盟运行条约》第 102 条发起的程序	3	2	2	2	1	0
解释性程序	492	350	507	370	509	324

表 1.2 竞争和消费者保护局发布的反垄断决定(2009—2011 年)

	2009	2010	2011
横向协议	0	10	13
纵向协议	1	18	15
滥用市场支配地位	11	68	72
企业集中	104(其中 97 项为同意决定,3 项为禁止决定,3 项为停止调查决定,1 项为附条件同意决定,没有特别同意决定)	158(其中 147 项为同意决定,9 项为停止调查决定,2 项为附条件同意决定,没有禁止决定和特别同意决定)	172(其中 166 项为同意决定,3 项为附条件同意决定,2 项为禁止决定,1 项为停止调查决定,没有特别同意决定)
总数	116	254	272

① 当被调查的行为可能影响到欧盟成员国之间的贸易时,反垄断调查应该基于欧盟竞争法(《欧盟运行条约》第 101 条和第 102 条)来进行。

表 1.3 竞争和消费者保护局发起的反垄断程序(2012 年)

	2012 年 发起数	2012 年以前 发起但未决数	2012 年 完成数
反垄断程序(不包括对企业处以罚款的程序)	112	35	93
针对横向协议的程序	13	5	9
其中根据《欧盟运行条约》第 101 条发起的程序	1	0	0
针对纵向协议的程序	18	5	11
其中根据《欧盟运行条约》第 101 条发起的程序	0	0	0
针对滥用市场支配地位的程序	81	25	73
其中根据《欧盟运行条约》第 102 条发起的程序	0	1	1
对企业处以罚款的程序 ^①	6	1	1
解释性程序	290	179	303

表 1.4 竞争和消费者保护局发布的反垄断决定(2012 年)

	横向协议	纵向协议	滥用支配地位
认定为垄断行为并命令终止行为的决定	3	4	19
认定为垄断行为并宣告已终止行为的决定	5	6	11
承诺决定	0	1	37
总数	8	11	67
处以罚款的决定	0	3	1
终止程序的决定	1	0	6
未发现垄断行为	1	0	3
其他原因	0	0	3
通过裁决终止的程序	0	0	0

1.3.2 垄断协议的规制

在垄断协议的反垄断规制中,最引入瞩目的是宽恕政策的实施。宽恕政策是指在垄断协议的调查过程中,参与协议的当事人可以通过主动提供协议存在的证

① 对企业处以罚款的原因包括:(1)不执行或不适当执行竞争和消费者保护局的决定;(2)拒不提供相关信息,或者提供错误或误导的信息;(3)在执法调查中不予合作。