

D961.122.9 (04)

P43

竞争与公平交易的法律监控

——澳大利亚的经验与启示

彭海斌 编 著

海天出版社

责任编辑:于志斌

封面设计:张幼农

封面画:克农

责任技编:陈炯

《深圳走向世界》文库

书 名 竞争与公平交易的法律监控
——澳大利亚的经验与启示

编 著 者	彭海斌
出版发行者	海天出版社
地 址	深圳市彩田南路海天综合大厦
邮 编	518026
排版制作	海天电子图书开发公司
印 刷 者	深圳市希望印务有限公司
开 本	787mm×1092mm 1/32
印 张	6.125
字 数	90(千)
版 次	1999年6月第1版
印 次	1999年6月第1次
印 数	2000册

I S B N 7-80654-018-0/Z·2

总 定 价 840.00元(共50本)

第一章

澳大利亚竞争与公平交易法律制度

一、澳大利亚的竞争政策

澳大利亚是一个比较发达的市场经济国家,在经济上奉行自由竞争的原则,特别是最近十多年来人们越来越认识到,竞争在改善人民生活水平,提高企业的生产力和国际竞争力方面扮演着越来越重要的角色。竞争可以促进企业根据市场的变化情况,不断地开发新的产品,降低生产成本和价格,提高产品质量,从而提高生产效率并给消费者带来实惠,竞争政策的范围也越来越广,从仅仅局限于处理公司不正当竞争行为的法律方面,到包括法律和那些在经济中影响竞争作用的政策行为。在澳大利亚,竞争政策是国家经济政策的一个重要组成部分已经成为政府和企业界的共识。

1. 竞争的定义

1992年10月,以福得利克·希尔默教授为

首的调查委员会,受联邦总理的委托对澳大利亚的国家竞争政策进行了一次全国范围内的独立调查和评估,并于1993年8月出版了《澳大利亚国家竞争政策》一书,该书将竞争定义为“两个或更多的人或组织为了一个相同或相关的目的而进行的争斗”,希尔默教授对这一定义的内涵作了进一步的阐释:

①存在争斗或潜在的争斗。传统上人们认为,只有当争斗实际上存在时,市场才能发生作用。但最近的研究表明:潜在的竞争行为与那些实际上存在的竞争行为一样具有相同的作用。因此,一个向潜在的竞争对手高度开放的市场同那些面对面进行竞争的市场一样有相同的效率。

②有两个或更多的人或组织。传统上认为,竞争的对手越多,竞争所产生的效果就越高。但最近的研究表明:由于规模经济在生产、市场、技术和管理方面的优势作用,一些大公司之间的竞争比大量小公司之间的竞争更有经济效益。

③存在相互争斗。传统观念认为,竞争是力求以更优惠的价格提供相同的产品或服务。但研究表明:价格因素只是竞争的一个方面,竞

争因素还包括公司为消费者提供的其他有价值的因素,如服务、质量以及提供服务或产品的时机等。

④有相关目的。竞争不仅仅表现在提供相同的产品或服务,研究表明,提供某一产品或服务的替代品也是竞争的一个重要方面。

2. 竞争的目的

满足消费者的需要,提高社会的公共福利是竞争的本质,而竞争的目的则体现在提高经济效益和其他的相关社会目的中。

①经济效益。经济效益有三个组成部分:

第一,技术和生产率效益。当竞争者以更低的成本向消费者提供产品或服务时,竞争可以提高技术效益,如改进管理行为、工艺流程、新技术、新材料的应用等。

第二,分配效益。竞争可以使有限资源用于最有价值的地方而促进资源的合理分配。生产效益越高的公司越容易得到有价值的资源,竞争的分配效益是通过阻止资源流向那些回报水平较低、生产效益较差的公司而实现的。

第三,动力效益。市场中产品和服务的竞争可以刺激企业的发展,企业在竞争中必须不断地开发和更新产品,改善管理水平,采用新的

工艺,以满足和适应消费者的需要。

通过竞争提高经济效益在改善人民的生活福利水平中扮演着重要的角色,它为生产者提供更高的回报,同时也为消费者提供更多的、超前的和更好的产品和服务,并且以更低的成本得到它们。例如,OPTUS 公司进入澳大利亚的通信市场,打破 TRALA 公司的垄断后,使消费者以更低的成本得到了更好的通信服务。

②其他社会目的

竞争在总体上与提高经济效益的目标和公共利益是一致的,但在某些特殊情况下,政府也可能因为需要平衡利益或其他原因,而为某些特殊的利益集团寻求特殊的利益。

第一,政府可能在某些特殊的领域限制竞争。例如:水、电、港口等通常以低于成本的价格提供给某些特殊团体,其亏损部分则由其他的使用者分摊。

第二,某些特殊的公司也可能寻求政府允许其进行不正当的竞争,以取得较大的回报,例如,某些农业生产有可能被允许协议限制产量,或者固定农产品价格以提高农业收入或增加就业机会。而这是以牺牲消费者和其他生产者的利益为代价的。

第三,竞争法律和政策也可以被用来保护竞争者而不是竞争的过程,限制更多的公司参与竞争行为,特别是限制低效益的公司进入竞争市场。

政府在使用上述方法时应尽可能地兼顾社会公共福利,减少对竞争者的伤害。

3. 竞争与公平交易和消费者权益保护的关系

在澳大利亚,公平交易与消费者权益保护是可以互换的概念,人们普遍认为,竞争、公平交易和消费者权益保护有着紧密的联系,是相辅相成的。在市场上,由于激烈的竞争,有些企业可能为取得竞争优势而采取不正当的竞争手段,如:为促销,对产品的质量、价值、原产地或对环境的影响进行误导性的说明,而打击这些不正当竞争行为则可以维护公平交易,保护消费者的合法权益。竞争政策也可以促进有效的市场的发展和改善消费者的福利。如向消费者宣传商品和服务的信息,能使知情的消费者的决定促进竞争市场的运作。而当竞争不能产生最佳经济和社会效益时,便保护受竞争影响的消费者,因此,将国家的竞争政策、消费者保护与公平交易政策和法律联系起来进行考虑,比

孤立的政府干预要有效得多。正是基于这样的考虑,《贸易行为法》将竞争与公平交易的法律条款集中于一部法律之中。

4. 竞争政策的范围

如前所述,竞争政策是一个内涵广泛的概念,它既包括竞争法律,也包括与竞争行为有关的经济政策,渗透到了立法和政府行为的大部分领域。主要包括六大因素:

①禁止不正当竞争行为的规则是竞争政策的核心。在澳大利亚,这些规则包含在联邦1974年《贸易行为法》中,包括禁止反竞争协议、滥用市场支配力、排他性交易、固定零售价格、价格歧视以及不合理兼并等。

②对竞争行为的不公正的限制性管理。

③公共垄断的不合理结构。如电子和铁路领域。

④竞争者使用某些重要基础设施如电网、通讯线路等的限制。

⑤垄断价格。某些公司寻求规避联邦《价格监督法》的监督。

⑥当政府企业与私人企业进行竞争时产生的自然垄断。

5. 竞争政策的演进

澳大利亚国家竞争政策的演进可以追溯到1906年,当时诞生了第一部处理限止商业行为的国家法律,在本世纪的大部分时间里,竞争政策都被看成是这部法律的同义词。随着时代的发展,目前,竞争政策的内涵和外延已经得到大大的扩充。

①澳大利亚竞争法律的发展

澳大利亚第一部处理限制贸易行为的国家法律是1906年联邦《澳大利亚工业保护法》,它是受到1890年美国《谢尔曼法》的影响而制订的,其主要目的是对澳大利亚经济中的“垄断化”和“联合化”进行限制。但联邦宪法法院于1910年对该法作了限制性的说明,大大影响了该法的效率。

到50年代和60年代,澳大利亚工业中的“卡特尔化”和集中化的倾向越来越严重,据统计,1961年,澳大利亚有600个从事商贸业务的企业,其中有58~66%从事限制性贸易行为。为此,英国王室指派了一个专门的委员会进行调查并提出了限制贸易行为的范围。

1962年,联邦首席检查官提出了《限制贸易行为法》,但遭到工商企业界的一致反对,因此,尽管1965年《贸易行为法》获得通过,但对限制

贸易行为的处理手段很软弱,如该法只是要求对某些企业间的协议进行登记,当这些协议明显违反公众利益时,可能被禁止,而且没有处理固定零售价格的条款。

1971年,联邦高等法院废止了该法,并对联邦宪法的权力进行了重新解释,允许联邦对商业行为进行管理。从而突破了联邦政府对限制贸易行为的法律限制。

1972年,联邦政府找到了与工商界妥协的办法,即当某些限制性行为对公众有利时可以被特许。1974年,《贸易行为法》获得通过,并根据1977年Swanson委员会的报告进行了修改。

1986年,该法中滥用市场支配力的条款被修订,兼并的条款也扩充到包括海外的兼并。

1992年,根据Griffith和Cooney委员会分别提出的报告,兼并的条款被修订为实质性削弱竞争的兼并。

1992年10月,以希尔默教授为首的独立调查委员会对国家竞争政策进行了调查,并于1993年8月提出了研究报告,这个报告导致了国家竞争委员会与国家价格监督委员会的合并。

1993年9月,下议院教育、就业和培训委员

会调查了二级抵制条款的实施情况并提出了报告。

1993年10月,由 Parick Brazil 教授负责的一个独立调查委员会对法案的第五部分,即公平交易部分进行了评估,并提出了评估报告。

1994年6月,澳大利亚法律改革委员会对法案中的救济部分进行了调查,特别强调对消费者权益保护的救济。

②竞争政策在其他经济领域的进展

最近十多年来,澳大利亚人已经越来越认识到竞争在建立更加灵活、稳固、有效的经济中所扮演的角色。

80年代澳大利亚贸易政策的改革有效地改进了国内经济方面的竞争。据统计,在1981~1982至1991~1992年10个财政年度间,国家对制造业进行援助的平均水平已经从制造业产出价值的25%下降到了15%,竞争的加剧,刺激了企业提高产品质量、降低成本、加速产品的更新换代。例如,在摩托车领域,1988年以来,由于进口额的废止和同期价格的降低使得每辆车的平均差额下降了39%。

贸易政策的改革也使得贸易产品的竞争越来越国际化。在澳大利亚,许多产品和服务是

由政府商业、地区性农业以及一些受国际竞争保护的其他部门提供,这些部门日益增强的效益和竞争的要求,也推动了国内市场的竞争,政府商业约占澳大利亚国民生产总值的 10%,其中,铁路、电力、汽油和水占了 5%。在澳大利亚,国有企业的经济效益往往较低,在铁路、电力和通信这样一些主要工业部门,其效率仅仅是其他西方国家同类部门效益水平的 75%。因此,打破所谓的自然垄断,引进竞争机制,提高经济效益的呼声很高,其改革的走向是从商业化、集团化走向私有化。例如,人们认为,长距离通信服务并不是“自然垄断”,在这一领域引入竞争后,已经导致服务价格大幅度下降。在电力领域引入竞争的努力也已取得了初步的成效。

农业占澳大利亚国民生产总值的 4%。国家通常对农业采取保护政策,限制竞争,进行市场分割和提高对消费者的价格。这一领域的竞争改革也正在进行,例如,在新南威尔士州,鸡蛋产品和市场的开放导致其平均批发价格下降到 38 仙一打,全年可为消费者节省 2100 万元。但是,许多初级农产品目前仍然是限制生产或作出市场安排。

在一些其他专业服务领域,竞争改革的呼声也越来越高,例如,在法律中心,已经放松了广告限制,司法界财产让与的垄断也被打破。

6. 建立全国统一的竞争政策的努力

进入 90 年代以来,澳大利亚政府和企业已经越来越深切地感受到建立全国统一竞争政策已经迫在眉睫,1991 年,联邦政府、各州政府及地区(首都地区及北部地区)政府均同意对竞争政策进行一次全国性的调查。

人们普遍认为,竞争政策改革已经在部门和地区取得了一定的成效,为了使改革进一步深入下去,必须建立全国性的统一竞争政策框架和基本规则,全国统一的竞争政策改革可以降低改革的成本,加快改革的步伐;有利于建立全澳统一的一体化的国家市场。运输和通信的进步,任何一家小公司均可以进行全国性的贸易,州和地区政府边界的概念正迅速消失,产品流动加快,道路的长度在过去 10 年中翻了一番,国内航线上的旅客数量从 1971 年到 1992 年已经增加了三倍,通信的进步也缩短了距离的概念,这些都为建立全国统一的竞争政策提供了条件。

建立全国统一的竞争政策是从以下几个方

面进行的：

第一，减少《贸易行为法》在使用中的限制。《贸易行为法》中的竞争行为规则是国家统一竞争政策的一个重要组成部分，应力求减少这部法律在使用中的不一致和例外。如：对农产品作的市场安排降低了效率；对某一个州的公司免除兼并的审查使这个公司增强了对市场的垄断能力，从而阻止另一个州的公司进入市场竞争；允许初级产品订立反竞争协议扭曲了市场行为，损害了消费者和其他生产者的利益，等等。

第二，取消州或地方政府限制竞争的规定。公司均乐于在一个特定的区域里受法定的竞争保护，而将其额外的成本和费用强加于消费者或其他的企业，从而在总体上影响国家的贸易。

第三，进行公共垄断的结构性改革。如国家电力网络安排委员会对州际间电力网络的安排。

第四，推行“重要基础设施准入制度”。这一制度已被《贸易行为法》新的修正案所采纳。它保证任何团体均可以使用全国性的自然垄断的基础设施。澳大利亚政府认为重复建设某些属于自然垄断的基础设施，如电网和煤气管道