

竞争政策

——历史、理论及实践

〔德〕曼弗里德·诺伊曼 著
谷爱俊 译

北京大学出版社
北 京

北京市版权局著作权合同登记图字:01-2002-4756 号

Originally published in the German language by Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr . Th . Gabler GmbH, 65189 Wiesbaden , Germany, under the title “ Manfred Neumann, Wettbewerbspolitik , 1st edition ” .

Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr . Th Gabler 2000

图书在版编目(CIP)数据

竞争政策:历史、理论及实践/[德]诺伊曼(Neumann, M .)著;
谷爱俊译 .—北京:北京大学出版社,2003 .12

ISBN 7-301-06755-0

. 竞... . 诺... 谷... . 竞争-政策-研究
. F038 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 105606 号

书 名: 竞争政策——历史、理论及实践

著作责任者: [德]曼弗里德·诺伊曼 著 谷爱俊 译

责任编辑: 符 丹

标准书号: ISBN 7-301-06755-0/ F·0726

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: em@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者:

经 销 者: 新华书店

890 毫米 × 1240 毫米 A5 8.5 印张 220 千字

2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 18.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

中译本序言

奠定市场经济制度的基石有两个,即个人的能动性和竞争。在追求个人利益的过程中,正是通过个人能动性的发挥才得以实现创新的,而通过竞争又会对个人利益加以约束并使之服务于整个社会。亚当·斯密以看不见的手形象地描述了这一问题。如果存在竞争,那么每个人的自我利益就会受到一只看不见的手的引导,从而使得无数人的智慧和才干在市场化的过程中能共同用于提升广大人民群众的幸福。由此所产生的结果,是任何人所不能预料的,更不是人们所能事先安排计划的。这一结果体现了市场经济制度的优势。对此,需要国家高屋建瓴地建立相应的法律制度以防止竞争受到限制,同时需要建立能够保证社会稳定的社会保障政策。

本书的内容正是对以上各项原则的阐述。我为本书中文版即将付梓而高兴。这样,广大的中文读者可以进一步了解西方工业化国家在竞争政策方面的历程——包括成功的经验和失败的教训。当然,本书所描述的原则无法简单照搬。更为重要的是理解这些原理并在建立市场经济制度中务实地加以运用。

最后,我祝愿本书获得成功。

曼弗里德·诺伊曼

前 言

竞争政策可以上溯到中世纪。正如历史学家 R .H .Tawney 在其论文《宗教和资本主义的兴起》(1926, 第 40 页)中所指出的,“很大一部分中世纪的产业都是有组织的垄断体系,享有公众产业的地位,因此需以戒备的态度对之监督以防止它们滥用其特权”。现代竞争政策的历史始于 19 世纪后期,那时自由贸易被关税壁垒所取代,正是在这层保护伞下,卡特尔和托拉斯得以蔓延。在美国执行反托拉斯政策的同时,卡特尔在欧洲却得以不受约束地发展。直到二战后,德国、英国和欧共体国家才逐步实施了竞争政策。从国际层面来看,有两个原因导致了竞争政策原则和实践的趋同之势。首先,全球经济关系的一体化产生了相互依赖性,所以对跨越国界的合谋和并购带来的竞争限制需要有统一的处置手段;其次,经济学中有关产业组织的理论得到了发展,在此基础上形成的评价标准对各个国家司法实践产生了决定性的影响。尽管如此,由于利益不同,竞争政策仍然是各个政治派别的争论焦点。

在卡特尔面临攻击的同时,人们对并购的态度有暧昧之嫌。跟百年前美国对并购的态度一样,人们对最近的巨型并购忧虑和惊羨兼而有之。正如 19 世纪末 Finley Peter Dunne 在一篇讽刺文中所指陈的(引文见 Nevins 和 Commager 1981, 第 276 页),“托拉斯就是由强势企业建立的巨型凶兽,被它压在下面的恰恰是那些为我们可爱祖国的发展作出了巨大贡献的企业。一

方面我要鞭挞托拉斯,另一方面却又不想太迅疾。”在其强大的竞争对手面前,小企业往往望而却步,不敢对之挑战,微软事件就是很好的一个例证。直到对微软进行反托拉斯调查后,才算打破了其魔力(参见《微软的影响》,载于《商业周刊》1998年12月7日,第64页)。

由于并购会对不同群体的利益产生不同的影响,因此竞争政策成了不同政治派别的争论焦点。一方面,人们对并购及由此产生的巨型企业竭力吹捧,因为这样有助于提升国际竞争力,另一方面,却又为并购带来政治影响力的变化而忧心忡忡。在全球一体化的过程中,市场的扩大同样也要求企业规模的扩大,惟此才能应对更为残酷的竞争。但竞争往往也表现为零和游戏,即少数人获取巨大利益,而多数人则蒙受损失。这两种对立的观点孕育了对产业政策的需求。但是,正如曾负责欧共体产业政策的前特派员 Martin Bangemann 所承认的,此等希望往往最终都会落空。为此,他建议那些国际型经营的企业彼此达成一个行为准则,以避免恶性竞争,这实际上就是呼吁建立卡特尔!

鉴于上述观点的分歧,也因为无法准确地认识竞争政策的作用,所以人们希望经济学家和法学家能够解决这些问题。如果说十九世纪还是法学观念占据主流地位的话,那么近年来的争论则更多地受到了经济学观念的影响。竞争政策要得以实施,必须首先写入各项法律中,再由政府和法院落实执行。为此,经济学和法学必须形成一种共生的关系。本书的适用对象也是经济学和法学专业的学生以及从事实际工作的经济学家、律师等。本书的目的首先是从经济学角度阐述建立竞争政策的必要性,之后通过对美国和欧洲有关法规的介绍,以期有助于读者更好地理解竞争政策的法理和实践。

第一章概括介绍了竞争政策的历史发展,具体涉及的有各个时期的经济、政治论点和政府条令。通过对美国和欧洲卡特化、产业集中化历史演变的介绍,通过对相应的政府政策变化的介绍,勾画出竞争政策面临的任务和挑战。此外,通过对完全



竞争、垄断和买方垄断等基本经济学模型的阐述,介绍了有关的经济理论框架。第二章中对此加以进一步展开讨论,概述了产业经济学的现状,其核心是有关只有少数几个竞争对手的理论,即寡头理论。由于理论上推导出的关系得到了经验数据的验证,因此可以相信,经济学理论是从政策的角度对竞争限制加以评价的坚实基础。竞争政策之所以得以重视,是因为它还说明了因竞争限制引发的福利损失在很大程度上可以通过有效的竞争政策而得以避免。第三章主要阐述了经济理论和司法实践在卡特尔、并购以及垂直经营限制等问题中的相互影响。通过援引有关的法律条款和政府及法院的司法实践,介绍了美国、德国和欧盟有关的竞争政策。对各国的比较分析表明,在经济理论的影响下,美国和欧洲就这些问题的评判标准在很大程度上已经趋于统一。第四章考察了社会架构中的各种因素以及其他各项政策,并对它们与竞争政策的关系予以讨论。所涉及的内容有私有产权、国际贸易政策以及现行金融体系的影响。本章最后讨论了竞争政策和政府总体政策目标之间的关系。

对诸多同事和朋友的鼓励及有益的建议谨致谢意。特别要提到的名字是: Horst Albach, Ingo Babel, Knut Borchardt, Uli Fell, Paul Geroski, Alexandra Gross, Alfred Haid, Harald Otto Lübbert, Ernst-Joachim Mestmacker, Markus T. Münter, Doris Neuberger, Karl W. Roskamp 和 Jürgen Weigand。衷心感谢 Caroline Srensen 对手稿的排版。 Ursula Brice 出色地承担了将手稿打成清样的工作。所有在所难免的错误由我独自承担。

曼弗里德·诺伊曼
于纽伦堡

目 录

第一章 竞争政策的目的是和范围	(1)
1.1 市场经济中的竞争	(6)
1.2 横向集中	(22)
1.3 自由放任削弱了竞争	(30)
1.4 美国、德国和欧盟的竞争政策	(38)
1.5 总结	(56)
第二章 竞争政策之基础——产业经济学	(59)
2.1 寡头垄断下的竞争	(61)
2.2 寡头垄断下的限制竞争	(82)
2.3 “结构-行为-绩效”关系	(90)
2.4 垄断的福利损失	(103)
2.5 结论	(118)
第三章 制止限制竞争	(121)
3.1 合谋	(124)
3.2 并购监控	(136)
3.3 滥用垄断市场权力	(168)
3.4 国家调控、放松管制以及私有化	(198)



3.5	结论	(206)
第四章	社会架构与竞争政策	(209)
4.1	竞争自由与财产权	(211)
4.2	竞争政策和国际贸易政策.....	(222)
4.3	金融市场以及货物市场上的竞争	(228)
4.4	公共政策和竞争政策.....	(233)
4.5	结论	(240)
	参考文献	(244)

第一章

竞争政策的目的是 和范围

- 1.1 市场经济中的竞争
- 1.2 横向集中
- 1.3 自由放任削弱了竞争
- 1.4 美国、德国和欧盟的竞争政策
- 1.5 总结

市场经济以产权明晰和立约自由为基础，以稳定的货币政策、高就业水平和社会保障为支柱，市场经济中又以竞争政策为经济政策的基石。竞争政策的对象和手段曾引起诸多争议。一方面是那些经济自由的热情追随者，他们奉“自由放任、自主行为、自行发展”(laissez faire, laissez passer, le monde va de lui meme)为圣典，视经济自由和由此产生的竞争为其追求的目标。另一阵营的人则把竞争政策看做是干预性产业政策的一个重要组成部分，其目的在于建立特定的市场结构、引导企业行为，从而促进经济福利。就上述观点的分歧，可以归纳出竞争政策所追求的四个目标：

- 建立竞争机制，保障经济自由；
- 维护竞争秩序，培育经济效率，推进技术和经济发展；
- 创造公平的竞争环境，禁止假冒伪劣、敲诈勒索和因政府补贴产生的不当收益；
- 维持分散的供给结构，因为中小企业是民主社会的中坚力量。

上述目标既相互抵触，又相互补充，特别是前两个目标就是相互补充的。从19世纪后三十年的发展不难看出，在自由放任的经济政策下，托拉斯和卡特尔的建立损害了竞争秩序，从而最终剥夺了经济自由。因此对许多人来说，维护竞争秩序、禁止限制竞争本身就是一个目标，由此对经济效

率产生的影响则可以忽略不计。根据这一观点,尽管竞争可以促进经济福利,也值得提倡,但并不足以证明需要竞争政策(Hopmann 1966, Pitofsky 1979)。乍看起来,这一观点跟主张分散化的市场结构的观点异曲同工,后者一直作为杰佛逊关于民主社会的思想而广为传播。但是,自由放任经济政策的追随者对此还是颇有微词,批评竞争政策为干预性的管制,目的在于实现某种特定的市场结构。结果,里根政府执政时期,美国推行了放松管制政策,削弱了反托拉斯政策。

如果把竞争政策理解为干预性的产业政策的一部分,那么,指责它作为政府管制限制了经济自由也就不无道理。事实上,促进自由的竞争政策和干预性的产业政策之间往往没有明确的界限。人们常把垄断性市场权力与因规模经济、外部效应以及信息不完备而导致的市场失灵等量齐观。要实现福利最优,似乎非得政府干预不可。可屡见不鲜的是,特定群体利益往往纠缠其中。干预本来是为了修正市场失灵,但却被以社会公平名义提出的分配问题和权利主张赢得了先手。结果,不仅市场失灵依然故我,还产生了政府失灵。出于这一原因,竞争政策应该只局限于防止限制竞争,即通过制定游戏规则来建立一种竞争秩序。因此,竞争法具有经济宪法的作用。正如德国经济学家 Walter Eucken (1959, 第156页)所指出的:

“竞争秩序跟法制国家一样,所应该创造的只是一种架构,即在不妨碍他人自由空间的前提下充分保证每一个人的行为自由。果真如此,人类的自由将达至均衡。”

这种竞争政策的好处在于,它使政府免于承担其无法承担的责任。本来由官僚主义施行的监管行为被经济活动中匿名的相互协调所取代。如 Kaysen 和 Turner (1959, 第14

页)所强调指出的:

“就此而言,竞争是件好事,因为它以非人为的市场调控取代了强权企业经理的人为控制,也取代了政府官僚的人为控制。”

法律取代了命令,规则取代了特权,经济理论也有了用武之地。要建立规则,首先必须推断它的作用。但是,经济理论最适用的是预测制度安排和行为模式的长期结果,对估计短期关系并无大用。对短期关系则可以引入博弈论加以分析。由于短期内往往有多重均衡的存在,所以明确的预测并不可能。从长期来看,倒是会产生某种特定的结果。就竞争政策而言,既然是为了寻求长期有效的规则,那么最重要的就是保证福利的提高不会因限制竞争而受阻。惟此,才能调动每个人的能动性,提升经济福利。

竞争政策要以明白无误的形式出现,要想摆脱政治争议,就必须追寻一个明确的目标。为此,Posner(1976)和Bork(1965,1978)建议竞争政策应以福利最大化为惟一的目标。利用经济理论,可从这一目标推演出竞争政策的重要原则,而前面提到的竞争政策的其他目标都将退居次要的地位。除非人们压根不考虑这些目标,否则竞争政策就表现为相互衔接的两个步骤。首先,受托推行竞争政策的权力机关应该以福利最大化为目标,其次也要考虑相互补充,甚至还有可能相互冲突的目标。如果出现了此消彼长、不可兼得的情形,就需要进行政治决策。维护经济自由和实现福利最大化之间并没有什么冲突,因为竞争秩序对二者没有偏废。

1.1 市场经济中的竞争

竞争和经济自由就像是硬币的两面。约翰·洛克(John Locke 1690)奠定了这一思想的哲学基础,他认为每个人都有权自行决定自己的利益、追求自己的幸福。在著名的《弗吉利亚人权法案》、美国宪法和 1789 年的法国大革命中,这一思想得以传播,并产生了巨大的政治影响,最终成为西方各国的立宪核心。个人自由的界限仅在于它不能伤害其他人的权利。正如约瑟夫·熊彼特(Joseph Schumpeter 1942)所强调的,竞争产生了“创造性的毁灭”,即现有的产品和生产方式不断为新的所取代。因此,每天都有赢家和输家。但从长期来看,除非有些人参与市场活动的权利受到了限制,否则所有的人都是赢家,所以要以法律的形式来保证人人都可以自由地参与竞争。在著名的《论自由》(*On Liberty*)一文中,约翰·斯图尔特·米勒(John Stuart Mill 1859,第 16 页始)清楚地表述了这一原则:

“名符其实的自由就是,我们可以我们自己的方式来追求自己的幸福,只要我们并不企图妨碍别人的幸福,并不限制他们获取幸福的努力。”

有了经济自由,个人的自主决策将决定经济活动的范围、生产水平和收入分配。个人的自由自发地导致了一种秩序的出现,它的出现并不是任何一个人精心设计的结果。正如哈耶克(Hayek 1973,第 41 页)令人信服地指出:

在《论功利主义》(1861,第 22 页)中,米勒更为激进,他把耶稣圣训“其他人怎么对你,你就怎么对他”(《马太福音》7,12)视为功利主义道德观的完美体现。

“由于自发的秩序来自每个人为适应环境而采取的行动,有一部分人会直接受到特定环境的影响,但人们对总体环境未必了解,可以想像,人们压根就没有把握复杂环境的能力。”

个人行为的自主性导致了一个开放的过程,其结果无法准确预测,因而无法详细地描述什么是经济活动的目标,也不可能确定什么是共同利益。可以确信的是,经济自由最能保证个人福利的实现。诚然,福利最大化无法事先确定,但竞争还是可以被视为实现福利最大化的一个过程。作为范例,新古典理论展示了最大化的演变过程,即在竞争条件下,个人追求最大化的行为方式将导致福利的最大化。以强者生存为标志的演变过程实际上就是一个不断追逐更优结果的过程,因此可以等同于解决最大化问题的过程。通过建立和利用数学模型来解释这一过程既简化了问题,同时也有助于理解事物的发展。正如哈耶克所暗示的,自主性意味着结果无法预测,因为“我们今天不可能预测明天才会知道的东西”(Popper 1957,第 x 页)。虽然不能确定准确的结果,但利用模型还是有助于找出经济福利最大化得以实现的状态。也就是说,通过理论指导可以为运用游戏规则建立一个框架结构。但是,规则的选择一定不可听任个人利益相互影响而自发地生成,否则无异于接受了自由放任原则。正如约翰·斯图尔特·米勒所提出的,维护经济自由一定不可与自由放任相混淆。自由放任使得主导企业或卡特尔有可能会妨碍他人的自由,最终也会彻底破坏经济自由,因此必须制定竞争政策以禁止它们滥用经济权力。

作为制度安排的竞争需要保护

尽管自由经济中,每个人对利润的追求是经济发展的动

力,但仅有自由还远远不够。为保证追求利润与提升经济福利相统一,就必须建立一种竞争秩序。通过竞争,个人的能力虽然会受到一定的限制,但却为共同福利做出了贡献。亚当·斯密以看不见的手形象地描述了追求自我利益和经济福利两者之间的关系。如果存在竞争,谋求自我利益的企业家“在看不见的手的引导下,促成了本不是他本意的结果”(A. Smith [1776] 1950,第1卷,第477页始)。这一论点确实不同凡响!经济福利在得到提升的时候,个人并不一定是在追求这一目标。相反,如果有人宣称以其所掌握的知识和能力就能按照社会利益的原则行事,那未免有些不自量力了。更多的是,那些占据权力的人假借公众利益之名,行加倍服务于自我利益之实。为使看不见的手有用武之地,竞争政策就必须以确保竞争不受阻挡为目标。由于存在“创造性的毁灭”,竞争政策考虑的不只是保护单个的竞争者,而是要把竞争作为一种制度加以保护。

竞争政策之所以必要,是因为经验表明,从天性来说,每个人都想获取一种不受竞争影响的位势(North 1981)。中世纪和近代社会早期宗教人士的诸多檄文(参见Tawney 1926,其中多处)有力地抨击了操纵垄断权力的贪婪,同时也表明了当时广泛地存在着这种令人发指的状况。亚当·斯密(Smith [1776] 1950,第1卷,第144页)根据他那个时代的经济实践注意到:

“从事相同行业的人很少会为消遣和娱乐而聚在一起,一旦他们聚在一起,一定是达成了针对公众的阴谋,或是谋划了提高价格的计策。”

事实上,如Ashton(1964,第88—91页)在其《英国产业革命史》中所指出的,当时在多个行业中存在卡特尔,这一论据支持了亚当·斯密的猜想。当时不仅英格兰有卡特尔,其

他国家也有。

比方说,美国也有卡特尔(Kintner 1980a),19世纪的后三十年还出现了托拉斯。托拉斯是一种组织形式,成员企业的股东们将其选举权托付给所谓的受托人,从而能保证一致的决定。因此,托拉斯是一种组织更为紧密的卡特尔。托拉斯始于约翰·D·洛克菲勒于1882年建立的标准石油公司。在消灭大多数竞争对手后,他成了全国最大的垄断者。之后,其他行业步其后尘,也纷纷组织起了托拉斯,涉及的行业有铅、威士忌、食糖、火柴、烟草和橡胶等等。至1904年,就有319个托拉斯,吸收了先前各自独立的5300家公司(Nevins和Commager 1981,第269页始)。

与此同时,德国的卡特尔首先出现在采掘业和钢铁业,其后发展到其他行业,对此后文将有更为详细的介绍。这一历史经验以及直到现今还不断败露的合谋证明了Walter Eugen(1959,第37页)关于存在“垄断嗜好”的判断是正确的。由于垄断嗜好目的在于破坏竞争秩序,所以只有制定恰当的竞争政策才能保护竞争秩序。

为了阐述竞争的作用,为了应对因限制竞争而产生的后果,有必要先考察两种极端对立的情形,即完全竞争和垄断。尽管这两种特例在现实世界中很难发现,但对之加以分析可以推演出评判标准,该标准同样适用于将在下一章分析的更为现实的寡头垄断。

完全竞争

简单地概括起来,竞争和垄断的差别就在于有没有设定价格的权力。垄断厂商具有设定价格的权力,因此可以最大地实现其利益,而竞争则会削弱设定价格的权力,在完全竞争这一特例下压根就没有设定价格的权力。根据 Frank

Knight(1921)的说法,如果消费者全面了解产品质量和各个竞争者的报价,并且没有进入壁垒,也就是市场上有许多甚至无数个相互竞争的厂商,那么就是完全竞争。各个厂商受各自利益的驱动。如果价格先行给定,厂商就会选择能使其利润最大化的产量,即有边际成本(追加一单位产量所要追加的成本)等于价格。

完全竞争的状态下,价格不可能长期超过平均生产成本,要不然的话,存在的利润就会诱引新企业进入该市场。供给增加,市场价格下降,直到与平均成本相同,利润不复存在。如果供给不变,对某种商品或劳务的需求增加时,价格就会上升,利润就会产生。随着新的竞争者的加入,虽然现有企业在调整时期仍然能获得利润,即所谓的准租金,但这一利润最终会因新的竞争者的加入而消失殆尽。

对完全竞争模型的批评不绝于耳,因为它对需求和成本所作的假设是静态的。熊彼特(Schumpeter 1912)认为,竞争来自于创新,也就是彼此通过降低成本、引入新产品和改变生产方式等手段而展开竞争。仔细分析起来,这些指责并没有什么道理。从上面提到的模型出发,再考虑到熊彼特强调的那些因素,同样可以把创新因素包括进来。可以说,无论是把竞争看做是创新过程和价格变化过程中的彼此对峙,还是同意 Knight 所提出的完全竞争模型,两者之间并没有本质的区别(DiLorenzo 和 High 1988)。由于新厂商参与了竞争,利润会逐步萎缩,所以每个厂商都有压力和动力,通过降低成本、采用新工艺、推出新产品来刺激需求,从而提高其赢利能力。可以设想,在价格给定的条件下,即任何一个企业

要实现利润 $= pq - C(q)$ 的最大化(这里 p 为价格, q 为产量,而 $C(q)$ 则是取决于产量水平的成本),要求 $d/dq = p - C'(q) = 0$, $d^2/dq^2 = -C''(q) < 0$, 其中 $C'(q)$ 为边际成本。