

论竞争政策的国际协调

李卓

伴随经济全球化趋势的不断发展,世界各国各地区间的经济交往和经济联系愈益紧密,与此同时,彼此间的竞争也不断加强。国家与地区间竞争政策的协调及对企业市场行为的规范问题受到越来越广泛的关注和研究,在整个世界范围内有关加强竞争政策国际协调的呼声渐高且极有可能成为下一轮全球多边贸易谈判的核心议题,为此,竞争政策的国际协调问题值得我们深入研究。

一、竞争政策国际协调问题提出的原因与背景

当前,世界各国之所以要求加强竞争政策的国际协调,究其原因,首先在于各国(地区)对竞争政策本身的关注。在经济全球化趋势不断发展、彼此间竞争和冲突日益激烈时,对于竞争政策本身关注程度的提高乃属正常之举,但就其协调问题而言,却是源于国别竞争政策在处理和协调国际竞争问题时,存在着固有缺陷;其次,鉴于以关贸总协定/世界贸易组织(GATT/WTO)为倡导和推动者的全球多边贸易自由化在推动贸易、投资自由化长足发展的同时,也伴随有新贸易保护主义的滋生和抬头,并且,“随着限制性商业做法的日益猖獗,贸易政策与竞争政策的界限日益模糊”,世界各国也迫切希望通过竞争政策的协调来平抑贸易政策和竞争政策的冲突,维护贸易与投资自由化发展的既有成果;再次,由于竞争政策及国际竞争问题本身的复杂性,为了有效地维护市场竞争,规范企业市场行为,各国政府也有必要通过协调来统一认识、协调做法,避免和减少彼此间的矛盾和冲突。

(一) 国别竞争政策在处理和协调国际竞争问题时所存在的缺陷和问题

众所周知,目前世界范围内许多国家都制定、执行着各自的竞争政策,如反垄断法、反不正当竞争法、公平贸易法或公平竞争法等,虽然名目不同,但都是各国通过其国内立法程序制定,并据以协调和处理发生于各自司法管辖范围内的竞争行为,随着经济全球化趋势的不断发展,许多竞争问题早已并非仅仅局限于一国国内,甚至也不是局限于直接发生贸易(投资)关系的双方国家了,一种贸易与投资活动往往涉及多个国家,有的甚至涉及到世界上几乎所有国家(如行销全球的“可口可乐”产品)。国别竞争政策在协调日益膨胀的跨国竞争时,要么表现为国别竞争政策调节能力、调节作用的丧失,要么体

现为国内法律的国外运用,也即产生所谓“治外法权”问题,引发国际间更为激烈和尖锐的矛盾。

1. 国别竞争政策在协调国际竞争问题时的两类政策失效

所谓“两类失效”是指,第一,国内竞争政策对于发生于国外但对本国有直接影响的行为无能为力;第二,国内竞争政策通常并不关注发生于本国国内但对国外“居民”存在不利影响的行为。第一类失效的典型例子就是国际卡特尔通过协议、共谋来瓜分某国的国内市场,并据以制定垄断价格,从而形成不公平竞争。关于第二类失效,有人认为如果换个角度来思考,其实质仍然是第一类失效,因为鉴于各国国内竞争政策势必维护其本国“居民”的利益,因此,当出现发生于某国国内但对国外“居民”造成不利影响的情况时,那么受到影响的企业或个人所在的国家将面临与第一类政策失效相同的问题,在这种意义下,第二类失效将等同于第一类失效。但是,第二类政策失效的真正问题却在于,国内竞争政策之所以并不关注发生于国内但对国外“居民”产生不利影响的竞争行为,其根本原因在于国内竞争政策往往只考虑了各国国内“居民”的福利,而将他国福利排除在外。其结果是各国对于他国福利的忽视,又直接引发新的矛盾和冲突,体现在国际竞争问题上就是各国对于进口卡特尔往往严加控制,并予以及时纠正,但对于本国企业所形成的出口卡特尔却置之不理。

2. 国别竞争政策在调节国际竞争问题时的“治外法权”问题

所谓“治外法权”问题,简言之就是一国法律的域外运用。在国际经济与法律关系方面典型的例子就是美国所通过的“赫姆斯—伯顿”法与“达玛托”法,“赫—伯”法与“达玛托”法之所以在世界范围内引起掀然大波,根本原因就是这种“治外法权”的原则或曰思想并非是国际社会所普遍接受的,甚至是直接违背国际法原理与准则的。其实,美国运用国内竞争法律、法规协调和处理国际竞争事务并非起于“赫—伯”法与“达玛托”法,早在1945年美国联邦最高法院在对“铝业公司”一案作出审理后,就确定了所谓“效果原则”。根据该原则,任何发生于美国境外但与美国反托拉斯法相抵触的行为,不管其行为者的国籍如何,只要该行为对美国的市场竞争造成了影响,美国法院对之就有管辖权。“效果原则”的确立势必形成“治外法权”的问题,但这一问题为什么在确立的当时并未引起广泛关注,而待到“赫—伯”法与“达玛托”法出台后却引发

国际社会的广泛关注乃至谴责,根本的原因恐怕要归究于随着经济国际化与经济全球化的不断发展,国际社会对国际竞争问题的关注程度较之“效果原则”确立时要高得多,这也从另一侧面说明当前对各国竞争政策予以有效协调的迫切性。

(二) 在当前国际经贸领域,贸易政策与竞争政策的冲突日益显著,需要通过国际协调来平抑

从国际经贸关系发展的角度来看,国际贸易政策与各国竞争政策相互间存在着很大的互补性,从关贸总协定及世界贸易组织所倡导和推动的全球多边贸易自由化来看,关税及非关税壁垒的降低显然有利于各国企业更加自由地参与国际竞争,GATT/WTO 所强调的“非歧视性”原则显然也有利于国际间相对公平的竞争环境的形成。然而,现实中贸易政策与竞争政策却也存在着许多矛盾与冲突,其中,既有表现为贸易政策对市场竞争的损害,同时也表现出竞争政策对贸易自由化进程及贸易自由化成果实现的阻碍。

现实的例子很多,如近年来贸易领域中的反倾销案例逐年增多,且倍受关注。诚如关贸总协定第6条的规定,当一国产品以低于正常价格的方式进入另一国市场进行贸易时,如果因此而对某一缔约方领土内的某类产业造成了重大损害或重大威胁时,这种低价销售行为即构成倾销,遭受倾销的国家可以对之予以报复,包括实施进口限制、征收惩罚性关税等等。

关税与贸易总协定中反倾销条款的引入,其初衷显然是出于维护国际间良好的竞争秩序,而赋予了受到侵害的一方以打击国际“限制性商业行为”的权利。然而,在实际运用中由于关贸总协定反倾销条款中的许多规定,措词相当灵活,例如,以低于正常价格中的正常价格的确立,何为正常价格,何为重大损害或重大威胁等的确定都无法严格界定,因而,反倾销条款近年来事实上已被许多国家作为一种贸易保护手段而广为运用,再加之国际贸易领域中日趋繁杂的产品质量、技术标准,关贸总协定所赋予的反倾销措施现已成为部分国家实施其选择性贸易保护及限制战略的利器,国际贸易领域中与反倾销有关的诉讼逐年增多,且不断有迹象表明:反倾销措施的贸易保护主义色彩与反竞争倾向逐年增强,有研究显示许多反倾销诉讼在结案时并不是以“反倾销事实成立,最终以受损一方实施进口限制或征收惩罚性关税”而结束整个反倾销诉讼,相反,大量的反倾销诉讼是以贸易双方私下协商以至达成有关价格、数量协议后,以撤销反倾销诉讼的形式而结案的。理论与实证的分析均显示反倾销措施常常直接导致竞争秩序的恶化和竞争程度的降低,因而,“有经济学家估计,95%的反倾销手段都有损于竞争,很容易被用来保护市场份额”。

与国际贸易领域中反倾销措施对市场竞争造成损害形成对比的是,各国竞争政策的制定与执行有时也直接影响到贸易自由化成果的实现与获得。在这方面,美国就一直抱怨,由于日本在制定和执行“反垄法”方面的滞后性,以及日本松散的反垄断条例,再加之日本政府在执行中的不力(有意识的或无意识的),直接导致了美国产品在试图开拓日本国内市场时阻力重重。典型的例子就是美国柯达彩色胶卷公司诉日本富士彩卷公司阻挠柯达产品进入日本市场,并将此案提交世界贸易

组织寻求裁决。柯达公司的诉讼理由是,富士公司通过直接和间接地控制彩卷销售渠道,致使柯达公司无法获得日本零售业的认可与接受,从而限制了柯达产品在日本的销售。从市场竞争的角度看,富士(彩卷)公司及其销售网络之所以能形成事实上的共谋(类似于垂直一体化),其原因很大程度就在于日本政府在有关问题上有意或无意地对反垄法执行不力,最终导致尽管日本并未对美国彩卷类产品制定限制性关税及数量限制,但柯达公司产品仍然无法进入日本市场。

类似的例子还有许多,各种事例都表明在当前国际经贸领域,贸易政策与竞争政策的矛盾与冲突日益明显,有的还表现得相当激烈,需要通过竞争政策的国际协调来平抑。

(三) 竞争政策及跨国竞争问题本身的复杂性也迫切要求通过国际协调来统一认识,实现各国竞争政策的协调运作,以便更有力地促进各国企业参与国际竞争

从当前各国竞争政策的具体内容及形式来看,各国所实行的竞争政策可谓千差万别,无论是其形式、名称、管理执行机构还是其内容、执行程序、适用范围等都呈现出明显的差异性。这就给各国企业进入国际市场,参与国际竞争造成了困难及不必要的成本,甚至出现一国竞争政策的存在不仅未能保证外国企业据以参与该国国内竞争,相反却给国外企业制造了新的障碍。

首先,关于一国竞争政策本身是如何构成的,它包括有哪些组成部分,各国的理解与实际运用都不尽相同。一般而言,一国竞争政策往往都直接表现为竞争法规,如反垄法、反托拉斯法以及公平贸易法等。但是,如果就对市场竞争存在直接影响的政府政策而言显然并非仅限于此,“竞争法规或反托拉斯法规仅仅只是能够影响市场竞争程度的一种措施,其他政策的影响可能更为直接”,这些其他政策可能包括一国的外商投资法、政府采购以及放松管制等。因此,目前已有越来越多的观点认为“竞争法规只是竞争政策的一个组成部分”。

其次,关于竞争政策的适用范围特别是如何界定跨国竞争问题,世界各国也存在着分歧。由于经济全球化趋势的不断发展,跨国竞争已成为企业竞争的主要内容,对于跨国竞争的界定(包括对竞争主体,行为发生地区以及其作用和影响等内容的确定)不仅是确定一国竞争政策适用性的必要条件,而且也是各国就竞争问题展开合作的基本前提。

对于一宗跨国竞争的界定,或曰应如何理解一项竞争的国际性,有人主张应以竞争行为的主体来划分,特别是按不同竞争主体的所属国籍来划分;有人则主张按竞争行为的发生区域来划分,例如一项企业合并案究竟是发生于A国,还是B国;还有人则强调应主要依据竞争行为的实际影响来划分,例如A、B两国企业形成卡特尔以至瓜分C国市场,其竞争行为及主体都处在C国以外,但其实际影响却集中于C国。显然,世界各国要想真正确立竞争政策的适用范围以及就此展开国际合作,首先必须就跨国竞争的界定问题进行合作。

再次,各国竞争政策的目标也不尽相同。通常各国竞争政策都强调其实施的目的在于维护市场竞争从而避免效率与效益的丧失,但是就效率与效益的衡量而言,有的着眼于生产者

的效率及效益,而有的则兼顾消费者的利益。值得注意的还有,许多国家的竞争政策还强调其“国家利益”所在,并在其竞争政策的适用范围、适用主体中将特定产业、特定部门或特定企业作为特例处理。例如,规定国有企业不受限制,保护其某些重要产品不受国外企业竞争的影响(通常有通讯、能源、基础设施建设等部门)。因此,一国竞争政策目标的界定往往直接影响到其国内市场的竞争行为和竞争程度。

最后,即使各国坚持保有各具特色的竞争政策,出于有效处理和协调其国内竞争的目的,各国至少有必要就国际企业参与竞争的有关信息咨询、信息交流展开合作。因为,如果缺乏与国外企业有关的信息、资料,各国甚至根本无法确定国外企业是否真正存在违反其竞争法规的行为,当然也无法作出正确的裁决。

二、竞争政策国际协调的现有机制及其缺陷

(一) 竞争政策国际协调的现有机制

迄今为止,竞争政策的国际协调严格来说还缺乏一种专门机制,还只是主要体现于各类经贸合作协定以及各种经贸合作组织的功能与活动之中。根据各类经贸协定以及经贸合作组织的协调范围、协调领域来划分,竞争政策国际协调的现有机制也可以区分为不同的层次,如双边协调机制,地区性的协调机制,地区经济集团之间的协调机制以及竞争政策的多边协调。

1. 双边及地区性的协调机制。由于目前世界范围内的双边及区域性的经贸合作协定数量最多,因而在双边及区域层次上可资利用的竞争政策协调机制也较多,典型的例子包括“美加自由贸易协定”、“澳新亲密经济关系协定”等双边协定,以及“北美自由贸易协定”、“罗马条约”等地区性协定。在这些经贸协定中都有明确要求加强竞争政策协调的条款,有的还包含有具体措施,如“罗马条约”的第85~92条,“北美自由贸易协定”的第15章以及“澳新亲密经济关系协定”的第12条等等。以“罗马条约”的有关规定为例,“罗马条约”(包括在其基础上发展而来的“马约”、“阿约”以及“稳定与增长公约”等)既包括有敦促成员国加强竞争政策协调的条款,同时也有对反倾销、反补贴的具体处理办法,并且,欧盟还根据“罗马条约”的授权与规定设立有专职处理成员国相互间竞争政策协调问题的秘书处。根据“马约”的“辅助性原则”,秘书处对于成员国竞争当局不予受理或无力处理的竞争问题有权受理并作出有约束力的裁决。

2. 地区经济集团之间的协调与合作机制。欧洲联盟与美国之间所展开的有关竞争政策的国际合作,由于美加自由贸易协定以及北美自由贸易协定的存在,事实上已经开创了地区经济集团就国际竞争问题展开合作的先河。关于美欧双方在竞争政策方面的合作,一般认为是始于1995年12月“新大西洋议程”的启动,但如果我们细心考察将不难发现:其实早在1991年欧洲委员会就与美方达成了有关的协议,只是在“新大西洋议程”出台时将有关协议纳入其中,并重申了有关的原则与规定。其基本要求与主要内容包括:首先,双方在处理各自自受

理的竞争诉讼时,如果该诉讼关系到对方的利益,诉讼受理方应及时通报有关信息(第2条),同时双方还应就其各自竞争法规的执行情况相互交换信息和资料(第3条);其次,双方应就其各自竞争法规中强制性措施的执行展开合作与协调(第4条),因为,一方面强制性措施的执行可能影响到对方的利益,而另一方面某些强制性措施的执行如果缺乏对方的配合有时也很难凑效;再次,如果确有必要双方可以就有关的竞争诉讼展开联合调查,并确保调查的内容及处理结论的机密性(第8条);最后,协议双方在制定和执行其竞争法规时,传统的礼让程序应当得到重视,也即应当考虑到该类措施执行后对对方利益的影响。

3. 竞争政策国际协调的多边机制。目前,与竞争政策有关的多边协调机制主要体现于经合组织(OECD),联合国贸发会议(UNCTAD)以及关贸总协定/世界贸易组织的有关功能及活动中,其中,经合组织与联合国贸发会议所具有的协调功能,由于并不具有普遍的约束力,因而也被称为“竞争政策国际协调的复边机制”,“复边(Plurilateral)”一词来源于“乌拉圭回合”谈判中的措词,而GATT/WTO所具有的协调功能则被称为“多边(Multilateral)协调机制”或“全球多边协调机制”。

OECD在其成员国间倡导和推行有关竞争政策协调的举措主要体现于两项协议之中:“关于在成员国间就影响国际贸易的反竞争行为进行合作的建议”(1967年)以及“多国公司指南”(1976年)。1986年经合组织在对这两项协议进行修订时,除重申了以前的主要条文外,还着重强调企业滥用其支配地位及市场力量而有损于市场竞争的行为应受到控制,突破了以前只是主要关注“影响国际贸易的反竞争行为”的局限性。这些行为主要指:反竞争性收购,针对竞争的掠夺性行为,工业产权的反竞争性滥用以及歧视性定价等等。与此同时经合组织还加强、完善了成员国之间与竞争政策有关的协商、调解程序。

联合国贸发会议则早在其1969年的新德海斯(New Dehis)会议上就把“限制性商业惯例”的有关问题搬上了议事日程,而在1976年内罗毕举行的第4次贸发大会上,与会各国一致认为,限制性商业惯例对世界经贸发展存在着不利影响,国际社会应当就此采取相应措施。后经多年的谈判、磋商,贸发会议终于1980年4月达成了“管制限制性商业惯例的多边公平原则和规则”,并于1980年12月的联合国大会得到通过。根据该协议的要求,贸发会议成立了与限制性商业惯例问题有关的政府间专家小组,为各国就有关问题展开合作提供了协商、对话的场所,而且,贸发会议对限制性商业惯例的有关界定至今仍被各界广泛采用。

关贸总协定/世界贸易组织对国际竞争问题的关注与协调就更是广为熟知的。早在1948年的哈瓦那会议上,关贸总协定的23个创始缔约方就曾达成协议,要求以透明、协商以及调解的方式来对限制性商业惯例进行管理,减少其危害性,哈瓦那宪章第5章第46条就明确规定了:各国政府有义务阻止私营或公营企业采取的影响贸易的商业行为,前提是该行为限制了竞争及市场准入,或者是扶植了垄断,对生产或贸易的扩大造

成了损害。然而,众所周知哈瓦那宪章由于种种原因而从未真正生效,关贸总协定的各创始缔约方将国际竞争问题纳入多边协调轨道的努力也不得不以失败告终。当然,关贸总协定对于国际竞争问题的关注却并未就此中止,1953、1960年关贸总协定各缔约方都曾就管制限制性商业惯例的有关问题进行过磋商,也达成过一些共识,但由于各方意见分歧,再加之当时关贸总协定的主要注意力都集中在关税减让与非关税壁垒的谈判中,因而未能形成实质性的措施和协议。在东京回合中,有关跨国公司的限制性商业行为被列入了非关税措施的清单中,显示国际社会对于国际竞争问题的关注程度在逐渐提高。而在乌拉圭回合,关贸总协定对贸易政策和竞争政策协调问题的重视就更为引人注目了,几乎所有的乌拉圭回合协议都与竞争政策有关。因此,目前关贸总协定/世界贸易组织对国际竞争政策的协调功能除了体现于GATT最初所包含的与国际竞争问题有关的条款以外(如第1条:对来源不同的进口品的歧视;第3条:关于本国产品及进口品间的歧视;第16条:关于出口补贴;第17条:关于国营贸易公司所施行的歧视等等),还体现于乌拉圭回合所达成的《服务贸易总协定》《与贸易有关的知识产权》《与贸易有关的投资措施》等多边协议之中。

(二) 现有协调机制的主要缺陷

由于现有的协调机制都还不是专门的竞争政策协调机制,因而在处理国际竞争问题时就不可避免地存在着许多缺陷。其中双边及地区性的协调机制由于受其成员所限,因而其协调范围相当有限,只能处理和协调成员国之间的部分竞争问题;而以OECD及联合国贸发会议为代表的“复边”协调机制虽然其成员较多,协调范围较广,但其条约和规定由于缺乏广泛的约束性,因而其有限的协调能力往往被大打折扣;关贸总协定/世界贸易组织尽管其成员较多,协调范围较广,且规章和条款对其成员也具有相当的约束力,但同样也存在着许多缺陷和问题,主要表现为:

1. 由于关贸总协定(包括各种双边、地区性经贸协定)是由各缔约方政府出面签署的,并且其主要规章基本上都是针对政府行为而设定的,因而对于企业行为的处理和协调显得缺乏依据和手段,而国际竞争问题却又是以各国企业、各国经营者的相互竞争为主的。

2. 关贸总协定条款中与竞争行为有关的规定,其措辞和解释往往都十分灵活,不能适应于国际竞争诉讼及据以作出处理决定的需要。

3. 维护市场竞争并不是关贸总协定(包括各种双边及地区性的经贸协定)的直接目标,尽管关贸总协定/世界贸易组织所倡导和推行的贸易与投资自由化有利于国外企业参与缔约方国内市场的竞争,但是,从理论与逻辑上看,贸易与投资自由化既不是保护市场良好竞争的必要条件,也不是其充分条件。因为一方面良好竞争环境的维持完全可以依赖于竞争政策来予以保证,理论上只要各国处理和协调好竞争政策,市场竞争的维护就能够得到保证,可见贸易与投资自由化不是保证市场良好竞争的必要条件;而另一方面单纯依赖于贸易和投资自由化的发展,显然也无法保证市场良好竞争的形成,否则现实

中就不会出现美国因为日本国内反垄断法的执行不力而申诉于世界贸易组织,声称日本松散的反垄断法导致了美国贸易自由化利益的丧失,因而,贸易与投资自由化不是维持市场良好竞争的充分条件。

4. 关贸总协定/世界贸易组织的“非歧视性原则”不适用于协调国际竞争问题。众所周知,非歧视性原则是GATT/WTO的一项基本原则,缔约方政府实施的任何政策、措施均不得违背非歧视性原则。然而,如果一项措施尽管可能有损于贸易及投资自由化但只要该措施遵循了包括非歧视性原则在内的基本原则,则往往被认为是可以接受的,从市场竞争及效率原则的角度来看,对于竞争问题及竞争政策的协调如果仅以非歧视性为准,显然不能真正维护市场竞争。

其他缺陷还包括,以推动贸易及投资自由化为目的的各类经贸协定,往往主要针对产品,而不是针对生产者设置条款和规章,而竞争问题又主要是企业经营者、生产者之间的行为;缺乏强制执行效力,也是现有竞争政策协调机制调节能力有限的一个重要原因。

三、进一步推动竞争政策的国际协调与我国的对策

(一) 当前竞争政策国际协调机制进一步发展所面临的不利因素与不利因素

有利的因素包括:

1. 鉴于跨国竞争现已成为各国企业、政府无可回避的现实,国际社会对于如何有效地处理和协调国际竞争问题就表现出了越来越广泛和深切的关注,许多国家(地区)认为要想真正有效地处理国际竞争问题,就必须重视对于各国竞争政策的协调。基于这种思想和出发点,迄今已有越来越多的经贸合作协定写入了与竞争政策有关的条款和措施,并且由于各国认识的趋同,在1996年12月召开的世界贸易组织首次部长级会议上,就组建了一个专家小组专门研究国际范围内与竞争政策有关的问题。“甚至是美国这样一个对多边竞争政策最不热心的国家,也向世界贸易组织建议:近几年的实践证明美国反托拉斯当局应加强与其他国家有关机构的合作”。¹⁰各种迹象表明,国际社会对跨国竞争问题关注的加强,将有利于竞争政策国际协调的发展。

2. 自20世纪80年代中期以来,无论是发达国家还是发展中国家都经历一次大规模的结构调整和改革,改革的目的是和结果通常都是使其经济转向更为强调市场与竞争在经济运行中的作用,各国经济政策的取向有了明显趋同,大规模的放松管制,开放市场,减少国家对经济的干预,使许多国家国内市场的竞争秩序和竞争效率都有了明显提高,同时也增强了其国内企业的竞争能力。

3. 由于各国经济政策取向以及政策运行环境的变化,越来越多的国家制定和颁布了各自的竞争政策、竞争法规。据联合国的有关资料显示,自进入20世纪90年代以来先后制定和颁布了竞争法的国家就有50多个,其中主要是发展中国家和

经济转型国家。经合组织的所有成员都已制定了竞争法规。不仅如此,各国在竞争政策方面的发展还体现在其竞争政策适用的领域不断扩大,竞争法涵盖的部门、产业也不断增加,在许多国家能源、电信、交通等传统垄断领域不再享有特殊待遇,而且允许私人及外国投资者经营。

而不利的因素则主要表现为:

1. 目前世界各国在是否有必要推动竞争政策的国际协调这一问题上尚未取得一致的认识。究其原因有,第一,从竞争政策所依赖的主要理论来看,理论界对于产业组织或市场结构的一些重要原则还无法给出确切的解答,如企业合并到底是有利于效率的提高还是相反,垂直一体化到底是亲竞争的还是反竞争的,美国反托拉斯法由过去的严格控制合并(尤其是金融、通讯领域)到目前的宽松政策也反映了这种理论上的不确定性;第二,从竞争有利于效率的原则出发,各国竞争政策的多样性有利于维持各国政府在提供制度环境方面的竞争性,符合所谓“多样性合理”、“多样性合法”的原则;第三,各国竞争法的内容反映其经济运行的特征,英美模式从强调效率出发,鼓励企业间激烈的竞争,甚至对敌意性购并的管制也很松,而德日模式则认为相对稳固的合作关系有利于效率与效益的提高,在强调与维持市场竞争的同时应兼顾企业的联盟关系。

2. 鉴于世界各国经济发展水平仍存在明显的差别,把竞争能力不同、发育程度各异的各国企业放在同一水平上衡量,使之相互竞争,显然是一种不公平竞争。因此,如果考虑到各国经济发展的层次性以及其承受国际竞争的能力,应当对不同的国家适用不同的竞争政策。那么,承认各国经济发展的差异性、承认不同的国家应适用不同的竞争政策就会与强化竞争政策的国际协调存在着矛盾。

3. 考虑到前述两方面的原因,在处理和协调日益增长的国际竞争问题时,当前可行的办法是应该尽量利用现有的经贸合作机制而不是另起炉灶,为追求模式化的竞争协调机制而在国际社会展开旷日持久的谈判和磋商。例如,有学者在对GATT/WTO的条款、规定进行深入分析后认为,只要对GATT/WTO的条款、规则稍作修改或适当解释后,目前绝大部分的国际竞争问题都可以通过关贸总协定/世界贸易组织来予以协调,从而避免涉及大范围的多边磋商,起到“投入少,见效快”的效果。¹¹

(二) 在推进国际竞争政策协调机制发展时应当考虑的几项原则

如前所述,尽管竞争政策的国际协调问题已受到国际社会的广泛关注,并且也出现了有利于其进一步发展的原因,但同时也存在着许多不利因素,这也从一个侧面说明了为什么目前竞争政策的国际协调还处在相对较低的水平。由于世界经济的全球化发展已呈不可逆转之势,国际竞争问题也变得越来越广泛、越来越激烈,世界各国就国际竞争问题展开对话、合作、协商解决势在必行,国际竞争政策协调机制的发展也就有其必然性。然而,值得注意的是,在世界各国经济发展存在明显差异,国际社会对竞争政策的国际协调尚存不同见解时,要推动国际竞争政策协调机制的发展至少应当考虑下述几项基本原则:

1. 渐进性原则

关于如何推动国际竞争政策协调机制的发展,国际社会已出现了许多建议、方案,如欧盟建议为了推动有关合作,可以先着眼于制定一些基本原则,鼓励各国政府在制定执行其各自的竞争政策时尽量符合这些基本原则,¹²并以此为基础逐步发展形式化的协调机制;美国则更倾向于起步阶段各国应加强信息交流;澳大利亚、加拿大则建议可以先成立一个小规模的咨询机构,一方面为尚未制定竞争法规的国家提供建议和技术支持,另一方面也可以为各国就国际竞争问题提供一个对话与协商的场所。因此,综合来看在起始阶段只有注重循序渐进才有可能获得国际社会的广泛认同和支持。

2. 广泛性原则

这里的广泛性有两层涵义,首先,无论竞争政策的协调从何种层次开始,都应当注重尽量涵盖世界范围内最为广泛的国家和地区,这也是有人建议以关贸总协定/世界贸易组织作为竞争政策协调机制的一个重要原因;其次,竞争政策的国际协调应针对政府及私人企业的各类反竞争行为,尤其是不能将政府行为排除在外。如果缺乏这两方面的广泛性,即使国际社会能够就竞争政策的国际协调迅速达成一致,其协调范围和作用也是相当有限的,因而也很难说对竞争政策国际协调问题提供了圆满的解答。

3. 综合性原则

所谓综合性是指,竞争政策应将贸易、投资、服务甚至人员流动等各类国际竞争问题综合考虑。众所周知,现有的各类协调机制往往都偏重于国际贸易问题,对于国际投资问题、国际服务业的竞争常常缺乏协调和处理手段。乌拉圭回合所达成的《服务贸易总协定》《与贸易有关的投资措施》等也只能主要协调与贸易有关的内容,由于国际竞争早已超出了传统的贸易领域,因而对于竞争政策的协调应综合考虑跨国竞争的不同形式。

(三) 对我国参与竞争政策国际协调的几点政策建议

目前,我国正致力于社会主义市场经济体制的建立,一个灵活、高效的竞争政策对于我们建设目标的实现显然具有重要意义。自改革开放以来,我国已先后颁布、出台了一系列竞争法律、法规,如《中华人民共和国反不正当竞争法》《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》等等。在我国经济逐步纳入世界经济大循环的过程中,竞争政策的国际协调问题已成为我们无可回避的问题,因此,我们应当重视有关问题的研究,并及时采取应对措施。

1. 应当密切关注竞争政策国际协调的有关动向,积极参与国际竞争规则、竞争法律的磋商和谈判。因为,只有积极参与方可避免落后于人、受制于人,并使有关规则体现我们的政策取向和意图。

2. 继续完善和发展我国的竞争法规,对于竞争法规的完善和发展,不仅应体现在法律法规的制定上,而且更应注重有关政策、法规的贯彻和执行。竞争政策和竞争法规是规范和协调市场竞争主体的行为规范,合理、恰当地运用竞争法律、法规来规范我国市场竞争,不仅能够充分体现依法治国的指导思

想,而且对于真正实现转变政府职能也具有重要意义。

3. 就竞争政策的国际协调而言,我们应当注重贸易政策、投资政策与竞争政策的配合。在贸易政策和投资政策的设立上,我们目前应当注意的是既不能排斥外来竞争者,同时也不能给予外商投资者过多的优惠政策,使之处于一种不公平竞争的地位。相反,我们应该适当从竞争政策的角度来思考有关的制度设定,本着增加政策的透明度,提高政府机构办事效率的思路,从目前通过优惠待遇吸引外资逐步转变为对外提供国民待遇原则,相信我国良好的经济发展以及巨大的市场潜力能够吸引外商来华投资。

4. 加强对市场竞争行为、竞争问题的研究,发现和总结我国社会主义市场经济运行的自有规律和特征,注重对于竞争行为、竞争问题有关信息的收集和分析,为我国竞争政策的制定和执行提供参考与依据。

注释:

夏申、许国庆:《论国际贸易和竞争政策》,载《世界经济》,1997(6)。

10 参见 [英] P·J·劳埃德:《竞争政策的多边规则?》,载《世界经济》,布莱克威尔 (Blackwell) 出版社,1998(11),1133、1133、1135 页。

参见 [英] 托马斯·J·普鲁萨:《为什么有如此多反倾销诉讼撤

销?》以及 [英] A·潘拉戈瑞亚、P·古普塔:《反倾销税与价格协议》,载《世界经济》,布莱克威尔 (Blackwell) 出版社,1998(11)。

唐如今:《建立多边竞争规则势在必行》,载《国际经贸研究》,1996年(3)。

[英] B·霍克曼、P·C·曼罗依德:《竞争、竞争政策与 GATT》,载《世界经济》,布莱克威尔 (Blackwell) 出版社,1994(3),122 页。

[英] 欧洲委员会:《竞争政策信息》,1996(3)。

“乌拉圭回合”的复边协定 (Plurilateral Agreement), 意指对于该类协定,与会各国可以选择不参与,那么该协议对其就不具有约束力,但对于那些签署协议的国家则具有约束力,“乌拉圭回合”谈判的最终成果除经常被提及的多边一揽子协议以外,还有 5 项复边协议。参见 [英] P·J·劳埃德:《竞争政策的多边规则?》,载《世界经济》,布莱克威尔 (Blackwell) 出版社,1998(11)。

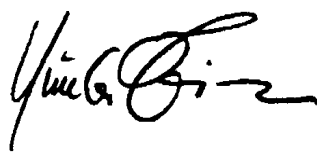
11 参见 [英] B·霍克曼、P·C·曼罗依德:《竞争、竞争政策与 GATT》,载《世界经济》,布莱克威尔 (Blackwell) 出版社,1994(3); 以及 [英] J·杰克逊:《论竞争政策与贸易政策》,载《世界贸易》,1996(1),111~116 页。

12 这些基本原则可以包括:最低反垄断标准、生产者与消费者利益兼顾原则以及国际合作与对话原则等等。

(作者单位: 武汉大学世界经济系 武汉 430072)

(责任编辑: 林玲)

简评《经济发展论: 改革 战略与决策》



关广富的著作《经济发展论: 改革 战略与决策》,已于 1999 年初由湖北人民出版社出版发行。

作者以一省的经济发展为背景,全面分析了经济发展战略决策的重要性,并着重分析了基于区域经济现实及其特殊性作出切合实际的战略安排的重要意义。作者把地处中部、经济结构多样化的湖北省作为分析对象,其结论无疑对中国其他省份也有重要的借鉴意义。应该强调指出的是,作者对特殊经济区域(省域)特征与经济发展战略合理安排二者相互关系的分析,使本书成为研究发展问题中的一部富有开拓性的著述。还应当指出的是,作者对工农业发展中的问题洞析入微。此外,作者

对市场经济、开放经济体、生产领域的技术创新以及交通、通讯等行业的发展也提出了富有见地的看法,并指出制定经济发展战略须要具有创新精神,更要深入了解区域经济的实际发展状况。

因此,这部著作是作者实践经验、理论素养和创新思维的结晶。不仅是经济发展问题研究中的重要文献,而且对中国未来发展战略安排具有重要的参考价值。

(作者单位: 德国杜伊斯堡大学亚太研究中心)