

20 世纪 80 年代以来 美国产业竞争政策的演变

——兼论波音、麦道合并与微软垄断案

张 斌 何 晴

摘要: 美国针对竞争性部门私人企业市场行为的竞争政策主要包括禁止协调市场、监察滥用市场权力、控制企业合并三个方面。20 世纪 80 年代以来,由于芝加哥学派逐步取代了哈佛学派成为指导制定竞争政策的主流理论,以及全球经济一体化和经济结构调整的影响,美国的产业竞争政策发生了显著的转变,主要表现为放宽了对竞争性市场部门私人企业各种市场行为的限制,尤其对大企业兼并的态度有了很大的改变,但同时美国的产业竞争政策并没有放弃对垄断和限制市场行为的监管,保护和促进竞争仍然是竞争政策的根本目标。

关键词: 竞争政策 兼并 反垄断

竞争是市场经济有效运行的前提和基础,制定产业竞争政策保护和促进竞争是市场经济国家应当承担的重要经济职能。美国是世界上最早制定竞争法,实行竞争政策的国家,其产业竞争政策的演变发展对欧洲各国的竞争政策有着重大的影响。20 世纪 80 年代以来,由于经济环境、经济结构、经济理论的变化,美国的产业竞争政策发生了显著的转变,这种转变是对外部环境剧烈变动的调整与适应,其保护和促进竞争的政策目标并没有改变,波音、麦道合并与美国政府诉微软垄断案集中体现了新时期美国竞争政策的特点。

一、美国产业竞争政策的形成及其主要内容

南北战争后,美国的产业革命基本完成,市场竞争激化,集中与垄断趋势日趋明显。19 世纪后半叶,出现了一种企业联合形式——托拉斯,其原意是信托。开始它是一个企业把经营权委托给另一个企业,受托企业可以借助托拉斯管理所有被委托的企业,进而逐渐形成对某个行业跨州的垄断经营,成为垄断组织的一种形式。1879 年正式成立的洛克菲勒美孚石油公司是美国历史上第一个托拉斯。从 1880-1890 年托拉斯迅速发展起来,特别是在烟酒业、制糖业、煤炭采矿业、食品业、钢铁业中尤为突出。托拉斯组织为攫取高额垄断利润,凭借其经济实力,采用控制原料、划分市场、限定产品价格、规定产品产量等手段,不断兼并和挤垮中小企业。托拉斯组织日益扩大的垄断地位和市场权力严重阻碍了自由市场竞争,损害了中小企业和消费者的利益,引起社会的不满。美国国会于 1890 年经过激烈争论,通过了由议员谢尔曼提出的议案,颁布实施了第一部反托拉斯法——《谢尔曼法》。

《谢尔曼法》的颁布实施并没有真正有效地遏制托拉斯组织的继续发展,一方面是因为《谢尔曼法》本身虽然规定了禁止垄断和竞争限制的条款,但不够明确、具体,另一方面是因为当时执政的政府奉行的是自由放任不干预经济的政策。为了确实制止垄断的发展,防止经济权力的集中和滥用,美国国会又先后通过了《联邦贸易委员会法》和由议员克莱顿提出的《克莱顿法》。这三部法律奠定了美国针对竞争性部门私人企业市场行为的竞争政策法律基础。

三部有关竞争的法律规定,概括来讲主要是三个方面:一是禁止相互协调市场行为和卡特尔协定;二是禁止滥用市

场地位和市场权力;三是防止垄断、对企业兼并进行控制。由于英美法系的特点,关于竞争的成文法往往只是对有关的原则性问题进行规定,在司法实践中,法庭判例具有更强的操作性和指导性,而一定时期的法庭审判的结果与同一时期法官对竞争理论的认识,社会对兼并、垄断的态度密切相关。

19 世纪末至 20 世纪 50 年代初,美国政府对反托拉斯垄断的目标明确,1911 年美孚石油公司就被强制拆散,但这一时期,美国竞争政策的重点是反不公平竞争的市场行为,对已经形成垄断的托拉斯实施监控。如在《谢尔曼法》中,明确规定了下述协调市场的行为是严格禁止的:(1)竞争者之间订立价格协议;(2)订立限制生产协议;(3)订立分配市场协议;(4)实行集体封锁或共同协调拒绝供货;(5)产品搭配约束。这一时期被禁止的不仅包括横向的协调,也包括纵向的协调,既包括正式、公开的卡特尔,也包括寡头之间非正式的默契。

滥用市场地位和市场权力是指单一企业凭借垄断地位推行竞争限制策略,靠损害他人的利益实现并扩大自己的利益。禁止滥用市场地位和市场权力的法律规定主要表现为禁止价格歧视、价格约束、独家经营、产品搭售等。价格歧视分为两种形式:一是为排挤竞争对手实施地区价格差别,在一定地区压价销售;另一种是对相同交易条件的不同买主实行不同价格,区别对待。这种价格歧视行为是滥用市场地位和市场权力的表现,《克莱顿法》第二条明确规定,价格歧视行为是违法的,属于禁止之列。价格约束是指生产企业为销售商限定最终销售价格,旨在阻止产品销售中的价格竞争,保持稳定的市场,扩大销售量。生产企业以减少供货、中断供货等方式向销售商施加压力,使其失去自由定价权。《谢尔曼法》明确规定禁止价格约束行为。独家经营是指生产企业只允许它的销售商独家销售自己的产品,而不允许同时经销其他厂家的同类产品。《克莱顿法》第三条中规定:任何人进行出租或销售或签订销售合同,并以其承租人或买主不得使用或购买其竞争对手的商品为条件,只要其结果可能会实质性的削弱竞争或势必在任何商业行为形成垄断,就都是违法的。产品搭配是指在销售一种产品时强行搭配另一种产品,这种行为大多数发生在销售者的产品具有一定的垄断性和独特性,因此具有一定的市场支配能力的情况下。通过这种

方式, 占市场支配地位的企业不仅可以获得巨额利润, 而且可以把一种产品的市场优势扩展到另一种产品的市场上, 而无须付出真正的努力。《克莱顿法》第三条和《谢尔曼法》中有关限制贸易或垄断化的条款, 都对此作了相应的规定。

这一时期的竞争政策主要是对不公平竞争的市场行为的事后制裁, 尚未涉及到对可能形成垄断的企业兼并行为的事前干预。《克莱顿法》虽然首次明确规定: 禁止“通过购买竞争对手的股票以及合伙购并……而显著削弱竞争”的并购。但在具体实施中, 由于处于战时和经济萧条, 政府对企业购并大多采取了容忍甚至鼓励的态度。

第二次世界大战后 50 年代到 70 年代末这一时期, 美国产业竞争政策主要受到了工业组织理论的影响, 由于该理论主要代表人物都曾在哈佛大学学习或任教, 因此又被称之为竞争理论的哈佛学派。工业组织理论的核心是通过实证研究分析市场结构、市场行为、市场结果三者之间的相互作用, 认为竞争政策的目标是要保证竞争过程达到有效的市场结果。但是, 由于可以掌握的市场结果已经是既定的, 所以对市场结果本身是无法通过竞争政策加以干预和改变的, 只能通过对市场结构和市场行为的干预和影响来间接地改善市场结果。而企业的市场行为能力往往决定于其市场权力的大小, 而市场权力与市场结构密切相关, 因此, 产业竞争政策不仅应当包括对不公平竞争市场行为的控制和对已经构成垄断, 并被认定有不公平竞争行为企业的事后制裁, 还应当进行事前的控制, 对可能形成垄断的企业兼并进行干预。在这一理论指导下, 在进一步加强对不公平竞争市场行为和垄断企业事后制裁的同时, 1950 年美国国会通过了《西拉—克佛维尔法》, 对《克莱顿法》作了修改, 将政府的市场干预延伸到了企业并购领域, 正是由于这一修正案, 司法当局否决了伯利恒钢铁公司和扬斯敦公司的合并计划。另外, 根据对市场结构进行事前控制的立法精神, 司法部于 1968 年颁布了一套并购准则, 规定在一个高度集中的市场, 一家企业的市场份额达到或超过 4%, 就不能购买另一家拥有类似市场份额的企业, 1976 年对《克莱顿法》的再次修订中, 进一步引入了企业兼并申报制度, 规定凡是达到一定规模的企业兼并, 必须事先向监察部门申报。具体标准是兼并和被兼并企业净销售额或总资产分别达到 1 亿美元和 1 千万美元。同一时期, 最高法院的态度更加强了这一趋势, 不仅认同了国会对《克莱顿法》的修正, 而且还对违反竞争效果的并购由横向并购扩展至纵向并购, 甚至包括了某些形式的混合并购。

在 70 年代末以前, 美国政府竞争政策总的趋势是在竞争性部门逐步强化禁止垄断和竞争限制措施, 从对不公平竞争市场行为的事后制裁, 发展到通过对企业兼并的控制, 对市场结构进行事前干预, 国家调节干预企业微观经济活动的力度和广度不断扩展深化。

二、20 世纪 80 年代以来美国产业竞争政策的转变及原因分析

进入 20 世纪 80 年代, 在里根政府执政期间, 美国政府奉行新自由主义经济政策, 减少国家对经济的干预调节。在竞争政策上, 表现为对竞争性市场部门放宽了对私人企业市场行为的法律约束和限制。(1) 受竞争法约束和禁止的行为仅仅局限在企业间的价格协定和分配市场, 即横向的市场协调行为, 而且司法部不再对那些操纵价格、分割市场但无公开协定的所谓“分享垄断”进行追究; (2) 纵向竞争限制行为, 如独家经营、价格约束等, 不再被视为违反竞争原则的行为, 只有涉及当这种纵向竞争限制行为使生产领域和市场分配

上的横向市场协调行为为更加容易时, 才能追究; (3) 价格歧视和搭配销售也不再列为一律禁止的范围, 允许企业进行排挤性的价格战, 只能在个别情况下, 如对某一市场的竞争造成极大损害时, 才予以禁止; (4) 改变了对企业兼并进行控制的“指导原则”, 包括放宽划定市场界限、降低市场份额标准等, 同时停止了石油工业、快餐业和计算机制造业 (IBM 公司) 等大企业长达 10 年之久而未见成效的强制拆散措施。1982 年美国司法部公布的新的兼并指南和 1986 年 2 月里根向国会提交的反托拉斯法的修正建议, 明显地反映了美国政府减少对企业兼并实施控制的政策倾向。克林顿政府的产业竞争政策比里根政府更进一步, 1992 年司法部和联邦贸易委员会联合发布《横向兼并指南》, 明确声明大多数兼并活动不构成威胁, 该指南 1997 年修正案更明确企业兼并是有效率的, 并进一步放松了反托拉斯政策。

美国产业竞争政策的显著改变有其深刻的内外部原因: 首先, 美国政府在工业组织理论的基础上长期实行对市场行为和市场结构进行事先、事后干预的竞争政策。在控制市场行为方面, 对于认定什么样的行为构成竞争限制有很大的主观性, 在人为禁止如价格约束、独家经营等行为的同时, 实际上干预了企业主体的微观决策, 往往形成了竞争不足的局面, 妨碍了市场优胜劣汰机制正常作用; 对市场结构的事前控制措施更是不利于效率的提高, 由于企业兼并受到了严格的人为限制, 阻碍了美国企业竞争力的提高。在这种背景下, 芝加哥学派提出了基于新自由主义经济理论的产业竞争理论和竞争政策主张, 逐步取代了工业组织理论, 成为制定产业竞争政策的主流理论。芝加哥学派的竞争理论建立在相信市场机制有效性的基础上, 认为应当尽可能减少国家对微观市场主体决策的干预, 尤其不应采用事先确定的僵化指标测定不同行业的市场结构作为国家事先干预企业行为的依据。如施蒂格勒的研究表明: 企业的最佳规模以及由最佳规模决定的最优市场结构是不确定的, 不仅仅、甚至不是主要取决于生产方面的成本条件, 而是取决于许多难以观察并精确计量的因素 (如企业家才能), 凡是在长期竞争中得以生存的规模都是最佳规模。因此, 不应企业的兼并行为和可能的市场结构进行事前的人为干预, 这样只能降低资源配置的效率。80 年代以来, 芝加哥学派的竞争理论得到了广泛传播, 对政府决策的影响不断加强, 这种影响不仅表现在政策制定过程, 在政策实施过程中, 许多监察机构的官员尤其是相当多的法官都曾在芝加哥大学接受培训, 是芝加哥学派的追随者和拥护者, 这对美国竞争政策和司法实施产生了重大影响。

其次, 80 年代以来, 随着国际经济一体化进程的加快, 美国经济相对地位的下降, 美国企业日益受到了日本、欧洲企业的竞争, 尤其是日本大企业在 70 年代末到 80 年代对美国市场的冲击更使美国政府认识到, 竞争的范围已经由美国国内市场迅速扩展到了整个世界市场。仅仅着眼于国内市场竞争的竞争政策已经过时, 即使是按照市场份额指标判断企业兼并的标准不变, 其作为分母的市场总额也应由美国市场扩展为全球市场, 这样一来, 绝大多数企业兼并, 包括横向兼并都会提高美国企业的竞争能力, 加剧全球竞争, 而不是相反。应当说, 全球经济一体化进程的加快和来自欧盟、日本的竞争压力是引起美国产业竞争政策转变的重要外部因素。

最后, “新经济”的出现和与之伴随的产业结构调整是影响美国产业竞争政策转变及今后发展趋势的关键因素。80 年代以来, 经济发展中最显著的特点是以信息产业为代表的

所谓“新经济”的出现与蓬勃发展。进入90年代,“新经济”对美国经济增长更具有了决定性的作用,美国《商业周刊》发表文章认为自1993年以来工业生产增长的45%是由信息产业带动的。伴随着信息产业的发展,科技创新日益成为经济发展的主要推动力量,与此同时必然伴随着产业结构的剧烈调整。这一发展趋势将从两个方面决定美国产业竞争政策的进一步发展演变,一方面,由于技术创新和产业结构的剧烈调整,许多固有的产业部门的市场结构和竞争态势发生了很大变化,许多原本竞争不足的垄断行业面临着新技术、新行业的挑战,如传统电信业面对网络服务的巨大竞争压力,因此,在这种情况下,政府应当放松对企业兼并的控制,为产业结构调整创造宽松的外部环境,以此鼓励并加速传统产业与新兴产业的调整融合,保持经济增长;另一方面,“新经济”是以创新和竞争为动力的经济,要保持美国经济的持续增长,就必须保护创新的活力,而鼓励创新的关键是保持有效、充分的竞争,避免压制竞争、滥用市场权力的市场行为,因此就有必要加强对不公平竞争市场行为的监控和对实施这种行为企业的制裁。

综上所述,80年代以来,由于芝加哥学派逐步取代了哈佛学派成为指导制定竞争政策的主流理论,以及全球经济一体化和经济结构调整的影响,美国的产业竞争政策发生了显著的转变,主要表现为放宽了对竞争性市场部门私人企业各种市场行为的限制,尤其对大企业兼并的态度有了很大改变,但“新经济”的发展对保护竞争以鼓励创新提出了更高的要求,因此美国的产业竞争政策并没有放弃,甚至加强了对垄断和限制市场行为的监管和制裁。

三、新时期美国产业竞争政策的特点

在全球经济一体化和“新经济”发展的背景下,新时期美国产业竞争政策将体现出两个突出的特点:一是放松对企业兼并的控制,逐步改变乃至彻底放弃对市场结构的事前干预政策,以适应全球经济一体化和经济结构调整,增强美国企业在全世界市场的竞争实力;另一方面,出于鼓励创新,促进和保护美国在知识经济领先地位以及经济持续增长的考虑,将加强对限制竞争、阻碍创新的不公平竞争市场行为的监管,并相应对实施这种行为的垄断企业进行严厉的制裁。在竞争政策实践中,波音、麦道合并案和美国政府诉微软垄断案就集中体现了新时期美国产业竞争政策的这两个特点。

波音公司和麦道公司是美国两大民用客机生产企业,两个公司市场份额相加占据了美国国内大型民用客机市场的绝大部分,1996年波音公司提出收购麦道公司,这两个巨型公司如果合并成功将基本垄断美国大型民用客机市场,属于典型的横向兼并。在过去严格限制企业兼并,尤其是限制横向兼并的时期,这种大市场份额的横向兼并是不可想象的。但是美国政府最终同意了波音公司以133亿美元兼并麦道公司。这起兼并案的特点并不在于兼并金额的大小,因为在此前后,美国发生的数起兼并案的金额都远远高于这一数字,如1997年世界电信公司对微波通讯公司的兼并交易额达370美元;1998年花旗银行与旅行者集团合并时股票互换价值更是高达760亿美元。这起兼并案的典型意义在于美国政府不再从国内市场份额的角度出发看待和处理兼并案,而是把兼并纳入到全球市场竞争中考虑,正是来自欧洲空中客车公司的竞争使美国政府默许了这项合并。这种完全垄断美国市场的横向合并都能获得批准,可以充分表明美国政府竞争政策对兼并态度的根本性转变。

美国政府诉微软垄断案是在放松国家干预的大背景下

进行的,由于涉及到美国信息产业的发展和美国产业竞争政策新时期的走向,因此受到世界广泛的关注。1998年5月18日,美国司法部和20个州向最高法院递交诉状,控告微软公司利用其“视窗”操作系统来迫使消费者使用它的其他软件产品——其中最重要的是“网络探索者”Internet浏览器。1999年,法院做出了一审判决,判定微软不正当竞争,保护垄断罪名成立,微软面临被解体的危险,随后微软提出上诉,2001年,此案以完整保留微软,达成庭外调解而宣告基本结束。此案的处理结果体现了美国政府在新经济时代维护竞争、鼓励创新的产业竞争政策意图,其将对今后信息经济产业的企业市场行为产生巨大的影响。

微软垄断案中,法官判定微软有罪的依据主要有三条:微软通过在其“视窗”操作系统中捆绑“网络探索者”浏览器,利用操作系统市场的垄断势力迫使网景公司停止其Internet浏览器“网景漫游者”(Netscape Navigator)的传播;微软用其“视窗”操作系统的垄断地位阻击BM,微软反复推迟与BM关于许可证的谈判,以阻止BM开发与“视窗”竞争的操作系统OS/2WARP;微软威胁英特尔(Intel)公司,如果它不停止开发支持图像功能的软件,微软将撤销对英特尔新“奔腾处理器”的支持。我们注意到,微软有罪并不在于其“视窗”操作系统市场垄断地位本身,而是由于微软利用这种垄断实施了不公平竞争的行为,这种打击竞争对手的市场行为限制了信息产业领域的竞争,阻碍了技术创新。限制垄断以保护竞争是美国政府诉微软垄断案的政策意图。由此我们可以看出,尽管这时期美国产业竞争政策在对待企业兼并的态度发生了根本性的变化,但这是根据客观环境变化及过去政策实践进行的政策手段的调整,而维护市场有效竞争、促进创新和经济增长的政策目标并没有发生改变。

注释:

从广义上讲,产业竞争政策应包括对竞争性部门私人企业市场行为的监控和对非竞争性市场部门的国家监控调节两部分。自然垄断部门、社会公共产品和服务部门、存在明显外部效应的部门,如交通运输、航空、邮电通讯、电力、能源以及一定范围内的金融保险等,由于无法形成有效竞争,往往不受竞争法的约束而通过国家专门机构制定和实施有关法规和管理条例实施直接或间接的监控调节。美国政府对各部门和领域的直接或间接监控调节是逐步形成的,其发展历史可大体分为三个阶段:第一阶段是19世纪80年代到20世纪初。在这一时期内,开始对具有自然垄断性质的铁路、电力、煤气、电话等部门和领域进行监控调节。第二个阶段是20世纪30年代至40年代。在这一时期内,以1929-1933年的经济危机为背景,国家调控调节的范围扩展到银行证券、广播、公路和管理运输、海运、航空、电力等部门和领域。第三个阶段是20世纪50年代至70年代,在这一时期主要集中与能源有关的领域。国家对这些非竞争领域的管制是通过各种独立的行政委员会进行的,如州际商业委员会、联邦电力委员会、联邦通信委员会、证券交易委员会、联邦航空委员会等。80年代以来,美国政府对原来由国家监控调节的非竞争性市场部门,采取了一系列放松管制的措施,把许多属于竞争例外范围的部门和领域重新归入了市场竞争轨道。本文所涉及到的美国产业竞争政策主要指对竞争性部门私人企业市场行为的竞争政策,不包括竞争例外范围的政府管制,有关80年代以来美国政府对非竞争部门放松管制的具体内容,详见[日]植草益:《微观规制经济学》,中文版,166~184页,北京,中国发展出版社,1992。

陈秀山:《现代竞争理论与竞争政策》,185~186页,北京,商务印书馆,1997。

[美]施蒂格勒:《产业组织和政府管制》,第三章:规模经济,上海,上海人民出版社、上海三联书店,1996。

(作者单位:山东大学经济学院 济南 250100)

(责任编辑:Q)