

编者按：9月9日，中国欧盟商会在北京发布《欧盟企业在中国建议书 2014/2015》，共提出800多条政策建议，主要涉及市场准入、财政金融改革以及民生等领域。当天的发布会上，反垄断调查成为焦点，“中国目前的反垄断调查非常不透明，因此引发了外界对动机的猜测。”中国欧盟商会主席伍德克说。而本文作者表示，近期反垄断调查与其说是对外企的“制裁”，不如说是补过去反垄断执法太松的旧账以及将过去对外企宽松的超国民待遇调整至国民待遇水平，即中国反垄断的目标在于创造公平竞争的市场环境。

中国反垄断目标在于公平竞争

Target of China's Antitrust Actions is Fair Competition

文 | 张建平 马欣悦

近期，国家发改委、国家工商总局等反垄断部门对微软、奔驰、宝马、奥迪等企业进行了反垄断调查，在国内外舆论中造成了较大影响。此次调查和处罚的对象集中在一些具有很大行业影响力的大型外企，措施力度也超过以往。一些外国媒体、机构指责中国反垄断措施存在外资歧视。实际上，回顾近年来中国反垄断历程，无论是外企还是中国企业，都曾遭遇反垄断。反垄断不是一日之功，仅从近期的几起针对外企反垄断案例就认定中国歧视外资显然是片面的。中国《反垄断法》颁布已有六年，但其实施力度即使从今天来看仍然较弱。从2013年以来，国家发改委反垄断调查力度开始增大，与其说是针对外资企业的“制裁”，不如说是补过去反垄断执法太松的旧账以及将过去对外企宽松的超国民待遇调整至国民待遇水平。中国

要让市场发挥决定性作用，提高市场在资源配置的主导地位，必须首先理顺市场竞争的规则。简而言之，中国反垄断的目标在于创造公平竞争的市场环境。

中国当前反垄断重在建立市场竞争的公平秩序

建立市场竞争的公平秩序是市场有效地进行资源配置的前提。今年7月，国务院下发了《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》，其中第十一条明确要求严厉惩处垄断行为和不正当竞争行为。国家发改委、商务部和工商总局三个负责部门分工有序：国家发改委负责涉及价格方面的反垄断调查，商务部负责评估并购的合法性等问题，工商总局负责处理潜在滥用市场支配地位的做法。各部门当前集中加大反垄断力度是对该意见的有

效落实，其重点就在于建立市场竞争的公平秩序。

从经济学的角度讲，在规模效益较为显著的行业出现垄断是市场竞争的自然产物。理论上，市场竞争条件下的垄断现象并不能消灭竞争，也不能够长久存在；然而在现实中，只有对垄断行为进行有效的规制，公平、健康的市场竞争秩序才能够维持，这无论是在欧美成熟的市场体系下还是我国的社会主义市场经济体制下都一样。目前，我国的市场机制还不够完善，垄断的形成并不都是通过公平的市场竞争，一些取得垄断地位的企业长期利用其对资源和市场的主导地位抬高产品价格、强制搭售附加产品，损害公平竞争，造成了市场资源配置效率的大幅降低。中国消费者积累的怨气很大。以近期受到调查企业为例，奥迪曾作为厂商召集会议，强

制要求湖北省 10 家 4S 店遵守其提出的价格策略；4S 店之间也横向约定产品、服务价格，存在纵向和横向垄断的行为。这些行为直接限制了汽车服务和零部件生产、经销商之间的公平竞争，损害消费者利益的同时也剥夺了消费者选择权，对中国汽车行业的危害非常严重。中国当前反垄断处罚的依据经过确切调查，处罚的尺度依企业垄断情节和整改力度而定。随着调查的深入，多款高端汽车品牌纷纷降价，为缓解汽车行业的垄断状况、促进公平竞争打开了局面。

中国反垄断并不针对外资，但外资在中国需要从“超国民待遇”走向国民待遇

近期一轮反垄断调查的对象集中涉及了一系列知名度高、实力雄厚的外资行业巨头。一些言论就此认为中国的反垄断执法存在外资歧视。这显然是过于片面的。2013 年，发改委曾对茅台和五粮液的价格垄断行为处以总计 4.49 亿元罚款。同年下半年对奶粉企业的集中反垄断调查中，被处以最高系数 6% 罚款的正是广州企业合生元，而惠氏、明治、贝因美这 3 家免罚的企业中，前两者都是外企。这足以说明中国反垄断对内资、外资并没有区别对待。

的确，近期受到执法调查的外资公司技术成熟、体量庞大，竞争力强，即使在国际上也多处于行业的领先地位。可以说这些企业在发达国家市场份额的取得是在国外对于垄断行为执法严、处罚重的环境下通过市场竞争

取得的。然而这并不代表在我国完全不同的物价水平、收入水平、经济发展水平条件下，这些企业的主导地位也是理所应当的，更不意味着这些企业在我国不存在违反我国《反垄断法》的行为。

改革开放以来，我国为了招商引资，长期在政策上对外资倾斜。外资企业也得益于“超国民待遇”，在我国做大做强。2008 年新企业所得税法实施之前的二十多年间，我国一直执行的是内外资差异化的税收政策，对外资征收的所得税税率比内资企业要低 8 个百分点。2008 年统一内外资所得税税率以后，针对外企的税收优惠政策取消，但在许多地区，地方政府为了吸引外资，仍然不同程度地对外资企业实行税收优惠的政策。在汽车行业，早些年为了适应汽车分销领域对外开放、规范国内汽车市场秩序、打击假冒伪劣产品、提高汽车营销和服务水平，我国实施了《汽车品牌销售管理实施办法》，规定境外汽车生产企业在境内销售汽车，需授权一家境内企业或按国家有关规定在境内设立一家企业作为其汽车总经销商，负责制订和实施网络规划。《办法》切实保护了进口汽车的品牌利益，而一些外资企业却利用我国的有利政策在我国控制售后配件渠道和价格，实行纵向垄断、损害消费者的利益。结果是外资车企在中国市场上的整车和零部件价格远远高于国际市场。这种行为早应该被制止。外资过去在中国享受的超级待遇如今已形成了不小的市场积怨。外资企业从享受“超国民待遇”走

向真正的国民待遇应当是中国市场经济发展的趋势。

中国反垄断需要常态化、机制化和程序化

目前从短期来看，最近一批反垄断集中执法调查在汽车行业的收效是颇为显著的。受到调查的企业都表示要配合整改，还未受到调查的捷豹、路虎自发对三款车型价格进行了大幅度下调，一汽大众、奥迪、奔驰、宝马等厂商也纷纷发布消息称将下调配件价格。然而，这一轮密集的、集中于外资企业的反垄断行动也引起了不少外资企业的不安。这种企业心态和舆论环境的波动对于中国推进开放、公平的市场经济建设是不利的。最终中国反垄断需要常态化、透明化、机制化和程序化，需要给中外企业以稳定的制度预期。

反垄断与市场经济的成长是两个相辅相成、相互促进的过程。必须要承认的是，相对西方发达经济体长达 300 年的市场经济历程，中国的市场经济体制还相当稚嫩，只有 35 年；中国反垄断的机制和手段也仍需进一步完善和规范。长期来看，发改委、工商总局和商务部等相关部门应当共同完善《反垄断法》的实施细则，明确分工，建立持续的监督机制，规范调查、评估和执法程序，让执法成果平稳有力地转化为公平、公正的市场环境，同时也让中外企业均能够感受到反垄断的长期威力，在经营过程中自觉防范垄断的形成。WTO 观察员（作者张建平为国家发改委对外经济研究所主任；马欣悦，国际关系学院）

编辑 | 赵丽芳 lifang.zhao@wtoguide.net