

# 扫描全球反垄断

## 美国:反垄断案例影响深远

新华社记者 刘勃

美国的反垄断制度与实践经历了100多年的演进和完善,形成了垄断和竞争动态并存的格局。这种格局既创造了资本集中带来的规模效益,又保证让具有创新能力的中小企业有良好生存土壤,为美国经济发展提供着不竭动力。

美国反垄断立法的起源要追溯到19世纪末。当时,工业革命让美国经济结构发生巨变,生产迅速集中,在煤炭等行业出现的垄断泛滥严重损害了美国的市场秩序和民众利益。1890年,国会颁布美国历史上第一部反垄断法《谢尔曼法》,禁止垄断协议和独占行为。

1914年颁布的《联邦贸易委员会法》及《克莱顿法》是对《谢尔曼法》的补充和完善。《克莱顿法》限制集中、合并等行为,并明确了价格歧视、独家交易、会严重削弱竞争的并购活动等不允许的做法。《谢尔曼法》和《克莱顿法》是纯粹的“反垄断法”,《联邦贸易委员会法》则涵盖了两个法律的内容,同时还包括消费者权益保护和禁止不正当竞争行为等内容。

根据这些法律,一旦企业被裁定有垄断嫌疑,将可能面临罚款、监禁、赔偿、民事制裁、强制解散、分离等多种惩罚。罚

款的数额很高,一旦企业被认定违反反垄断法,就要被判罚三倍于损害数额的罚金。这些法律主要由联邦政府的司法部和联邦贸易委员会加以具体运用。前者主要负责处理电脑软件、金融服务、媒体和娱乐以及电信市场的竞争问题,后者侧重于保健、制药、食品、计算机技术、互联网服务等重点消费行业。执法过程中,这两个机构作为公诉人向联邦法院提出刑事或民事诉讼,然后由法院作出判决。其中,前者可直接对涉嫌垄断企业提起民事诉讼和刑事诉讼。后者可提起民事诉讼,但不能提起刑事诉讼。此外,受损企业或普通消费者也可直接对涉嫌垄断企业提起民事诉讼,并要求赔偿。

100多年来,美国出现了不少反垄断裁决的重大经典案例,其中不少公司都是全球行业翘楚,因此判例对世界经济格局产生了深远影响。比如洛克菲勒家族的“石油帝国”因垄断市场在1911年被肢解为30多个独立石油公司;曾垄断美国电话市场的美国电报电话公司在1984年被分离成一个继承母公司名称的电报电话公司(专营长途电话业务)和7个地区性电话公司。

上世纪90年代以后,随着国际上技术创新竞争日趋激烈,美国政府反垄断的目标不再是简单防止市场独占、操纵价格等,而是着眼于如何阻止专利保护以外的技术垄断,以保障美国继续占领科技创新的前沿。同时,以知识为基础的网络寡头垄断开始出现。当时,微软公司因被指控通过视窗操作系统“捆绑”销售其他软件从而构成了市场垄断而遭到司法部起诉。微软最终没有按要求解体,但向竞争对手付出了7.5亿美元的巨额赔偿。美国联邦法官在“事

实认定书”中写道,微软在全球个人电脑市场上占据了主导、持久、不断增长的份额,损害了竞争者,遏制了创新,对消费者造成了损害。

美国近几届政府的反垄断政策风向不尽相同。克林顿政府从鼓励创新和技术变革目标出发实行反垄断;小布什政府对大企业垄断行为的打击则比较严厉。近几年,美国大的反垄断案件并不算多。2012年,美国司法部起诉苹果公司与美国5家出版社非法合谋抬高电子书价格,以削弱亚马逊公司在电子书市场的地位。纽约州一家联邦地区法院去年判定苹果违反反垄断法,为此苹果提出上诉,认为判决背离反垄断法、扼杀创新、影响竞争并对消费者造成伤害。同时,苹果公司表示自愿退赔消费者4亿美元,前提是联邦上诉法院推翻此前的法庭判决。

去年,9家日本汽车零部件公司与两名高管承认在美国多次合谋操纵价格,同意支付7.4亿多美元刑事罚款,两名高管也面临牢狱之灾。根据美国司法部反垄断局的统计,去年该部门共发起92项反垄断调查,其中65项涉及并购交易,25项涉及市场竞争限制。

## 英国:不断完善反垄断法制和机构

新华社记者 吴丛司

英国反垄断部门——竞争与市场管理局(CMA)7月发布报告指出,英国银行业间缺乏有效竞争,未能满足个人和小型企业的需要,因此大型银行可能要面临拆分。

这类反垄断、促竞争的案例在英国还有很多,如英国天然气和电力市场办公室于7月底要求5大能源公司集体降价,2009年英国公平交易局对涉嫌不正当竞争的大巴运营商开出罚单,2007年几家英国主要超市因涉嫌串通操纵牛奶价格被公平交易局调查并罚款……

完善的法律规定和机构设置是英国反垄断的有效实施奠定了良好基础。早在19世纪,英国就制定了反对行业垄断和不正当竞争方面的相关法规。此后英国各届政府不断发展和完善相关法律制度。

现代英国竞争法始于1956年的《限制性贸易惯例法》,1973年英国又制定了《公平交易法》,并设置公平交易局,下设公平交易办公室。目前,英国政府主要依据的是1988年《竞争法》和2002年《企业法》。前者设立了竞争委员会这一反垄断和不正当竞争的机构,该机构基于消费者利益采取合理的可行性方案维护市场正常运营;后者将公平交易局下辖的公平交易办公室升格为独立的法人团体,赋予它独立的法人资格和权力。

今年4月1日,英国政府同时撤销了竞争委员会和公平交易办公室,以竞争与市场管理局和金融行为监管局(FCA)取而代之。

竞争与市场管理局接管了竞争委员会和公平交易办公室的大多数职能,依据1988年《竞争法》促进市场竞争、保护消费者。该机构有权调查可能违反英国或欧盟反竞争协议和滥用市场垄断地位的公司和机构,调查可能会造成抑制竞争的公司并购案等。

金融行为监管局也是一个独立的机构,其对英国所有金融服务公司的行为进行监管,负责市场管理、保护金融消费者和促进金融服务提供商的良性竞争。金融行为监管局有制定规则、调查和执法的权力,以此来保护和监管金融服务业。

此外,各个行业还存在专门的监管部门,如天然气和电力市场办公室、通讯监管办公室等。

2002年《企业法》还设立了竞争上诉法庭,该法庭是一家特殊的司法机构,主要针对有关竞争问题裁决及个人赔偿问题作出判决。对于不服竞争与市场管理局或其他行业监管部门决定的案件,由竞争上诉法庭进行程序及裁决内容的复核,并最终作出判决。

有了坚实的法律基础和完善的机构设置,英国政府在反垄断和促进市场竞争方面取得了显著成效,其中不乏典型案例。

前巴克莱交易员普伦基于2012年6月28日利用巴克莱银行系统漏洞,试图操纵当天的黄金定价机制获利。而巴克莱银行长期疏于管理系统漏洞,未能妥善处理自身和客户之间的利益冲突。英国金融行为监管局今年5月分别对巴克莱银行和普伦基开出2600万英镑(约合4368万美元)和9.56万英镑(约合16.06万美元)的罚单。

英国公平交易局于2006年对英国航空公司和维珍航空公司的合谋涨价事件进行调查。这两家航空公司在2004年至2006年期间多次合谋,通过上调机票价格以及燃油附加费来抵消不断上升的运营成本。英国公平交易局以涉嫌价格操纵为由给英航开出1.215亿英镑(约合2.04亿美元)的巨额罚单,维珍航空公司因主动承认参与合谋并先提供有关细节而免受处罚。

## 德国:反垄断奠定市场秩序基石

新华社记者 唐志强

建立在二战后的德国现行反垄断制度核心是保障市场竞争,经过完善及与欧盟统一,已成为维护德国市场竞争的有力工具。

德国反垄断制度以1958年生效的《反限制竞争法》为基础,迄今修订7次,赋予联邦卡特尔局独立地位和调查、裁决的权利。该局隶属联邦经济部,负责跨州、跨国的反垄断事务,雇佣大约320名职员,其中140人是法律和经济领域专家。该局有权获取企业信息、商业文件,得到法院授权后可到企业办公场所搜查取证。

在德国,企业达成同业联盟(又称“卡特尔”)、滥用市场支配地位会被认定为垄断,企业兼并购如果体量过大,损害市场竞争环境,也会被叫停。按照法律,企业垄断将被处以最高100万欧元(约合134万美元)罚金。特定情况下,罚金上限可设为企业销售总额的10%。

今年7月,联邦卡特尔局认定,21家德国香肠生产商十年来定期会面,讨论市场发展和价格设定。2003年以来,他们共同抬价,以得到更多利益。最终,卡特尔局对这21家生产商和33人处以总计3.38亿欧元罚款。今年1月,5家啤酒酿造商和7名个人也因建立同业联盟,操纵啤酒价格而被罚1.07亿欧元。

在德国,如果单家企业在国内市场所占份额达到三分之一,三家以下企业的共同市场份额达到50%,或者五家以下企业市场份额达到三分之二,就会被认定为具有市场

支配地位。这些企业如果仗仗其强大实力,低价倾销、限制其他企业使用竞争所必需的设施,强迫消费者或供应商接受不合理的价格或条款等,就会被认定为滥用市场支配地位而受到处罚。

德国运动产品生产商阿迪达斯2012年宣布,禁止其授权零售商在ebay、亚马逊等网络平台销售阿迪达斯产品。联邦卡特尔局随后对其启动反垄断调查,并于今年7月迫使阿迪达斯取消限制。德国不反对企业兼并,但如果兼并后可能形成或者加强市场支配地位,反垄断机构便会干预。按照规定,如兼并所涉及企业的全球年度销售总额超过5亿欧元,其中至少一家在德销售额超过2500万欧元,则须经联邦卡特尔局批准。

2010年5月,卡特尔局叫停了加拿大汽车零部件供应商麦格纳公司对德国卡曼公司欧洲敞篷车顶系统业务的收购。原因是当时欧洲只有麦格纳、卡曼和拜斯斯特—爱德夏三家敞篷车顶系统供应商,一旦麦格纳与卡曼合并,市场将只剩两家势均力敌的供应商,破坏有效竞争,最终会影响消费者利益。

“竞争原则是我们经济和社会秩序的基石”,“联邦卡特尔局局长安德烈亚斯·蒙特说。卡特尔局把自己定位为维护市场竞争秩序的裁判。”就像在世界杯足球赛一样,自由市场经济中如果没有维护竞争的法律和机构,将不可想象。”

此外,新法还出台了新的控制并购审查规则和标准,给予了反竞争行为新的定义,并规定了对违规行为的惩罚。

控制并购的审查制度较此前有了较大变化,要求在计划并购时就必须提出申请,而不是在并购后对市场已经产生影响后再解决问题。按照规定,企业合并后所占市场份额不得超过整个市场的20%,如超过就被认为是垄断而无法通过审核;对垄断企业的惩罚是根据其营业额确定的,罚金抽取其营业额的0.1%到20%不等。

虽然CADE的决定在行政层面是最终决定,但是还需要司法审核,同时对企业的刑事判决需要由司法部宣布。

不过近些年来,很多外国企业认为巴西政府为保护本国企业,频频对外国商品发起倾销调查,实质上是一种维护本国企业垄断的行为。对此,圣保罗大学教授萨洛蒙认为,无论从历史上还是从观念上,反垄断都是保证市场自由运作的手段,但同时,政府及其反垄断机构也不能滥用权力,任意对市场进行干预。

## 欧盟:反垄断制裁全球“最狠”

新华社记者 闫磊

欧盟正式实施反垄断法律制裁刚刚度过第10个年头,其力度之大、范围之广,堪称全球典范,从传统的汽车制造、制药业到新兴的互联网、电信业的知名企业近年来几乎都受过调查和判罚。

欧盟反垄断法通常被称为竞争法,宗旨就是禁止形成市场垄断,鼓励和保护市场竞争,从而使所有企业都能在公平的市场环境中发挥潜力。

欧盟将该法案作为保证地区竞争力的重要政策工具,认为竞争政策有助于促进增长、提升竞争力,保障市场开放及高效。

微软、英特尔、苹果、喜力啤酒、沃尔沃、巴克莱银行……这些全球知名企业都在欧盟反垄断法前栽过跟头,受罚金额也是令人瞠目结舌,节节攀升。

据不完全统计,十余年来全球反垄断天价罚单排在前十的都是由欧盟开出的,其中欧盟委员会就涉嫌操纵利率,向花旗、德意志银行、巴克莱银行等6家银行开出17.1亿欧元的罚单,创下欧盟对此类反垄断罚款的最高纪录。

为应对欧盟境内互联网、电信行业企业竞争力低下的问题,欧盟将加强竞争法案的护航作用。可以预见,相关领域的反垄断措施力度将在未来加大。

欧盟反垄断法出手狠,得益于重视大众利益和社会公正理念的贯彻深入。可以看到,欧盟的政策制定经常苦于协调成员国利益,但在反垄断方面,成员国消费者团体、执法取证部门与欧盟当局配合密切,保证了单一市场对垄断制裁的高效顺畅。

欧盟委员会还在不断完善其反垄断法建设,保障成员国执法机构的独立性及充足的办案资源;确保成员国具备有效调查和决策的完整工具;确保所有成员国具备实施具有威胁力的合理罚款的有效机制以及设计良好的宽恕制度,避免对企业申请宽恕程序的负面抑制因素。

不过欧盟官员坦言,成员国反垄断机构也面临一些问题,如许多成员国反垄断机构缺人缺钱,其负责人的人事任命和解职也存在一些问题。

## 加拿大:细分、高效的反垄断体系

新华社记者 曾德金

作为世界上最早制定反垄断法的国家之一,加拿大针对不同行业的反垄断操作分类精细,执法效率高。近年来,该国在汽车及IT业的反垄断行动令人瞩目,有效地维护了公平竞争的市场环境。

早在1889年,加拿大就出台了名为《预防和制止限制贸易之联合行为的法律》的专门性反垄断法律,这比1890年诞生的号称反垄断法“鼻祖”的美国《谢尔曼法》还要早一年。经过不断的发展和完善,加拿大于1985年颁布了现行的反垄断法《竞争法》,旨在促进市场竞争,维护公平的竞争秩序,维护企业特别是中小企业以及消费者权益。

加拿大竞争局是该国最主要的反垄断执法机构,职能主要包括反价格垄断、串通投标、虚假不实和带有误导性的宣传、欺骗性中夹通知、滥用市场优势地位、独占经营、捆绑销售,以及欺骗性营销等行为。执法机构的单一性也保证了加拿大反垄断的有效进行。

记者在采访中了解到,加拿大竞争局在反垄断调查过程中,执法分类非常精细。在法律架构上,《竞争法》包括了刑事和民事两大类条款,竞争局根据不同类型的市场垄断行为,分门别类地适用不同条款。比如,滥用市场优势地位通常归类于民事条款,而串通投标则通常适用于刑事条款。

在汽车业方面,竞争局对“串通投标”等垄断行为进行严厉处罚,并且追究相关涉案人员的刑事责任。在最近一轮的反垄断调查中,加拿大竞争局针对汽车零部件行业展开了4年多的调查,不少日本企业“中枪”。

2014年2月份,日本松下公司近日供认曾在竞标零部件订单时暗中操纵投标。证据显示,松下与另一家日本零部件制造商在竞标丰田汽车加拿大公司的订单时,

暗中分配了部分开关与传感器的订单,将其应用在包括2008款丰田卡罗拉、Matrix及RAV4等多款车型中。松下公司供认了两项操纵投标的行为,因此被处以470万加元(约合425万美元)罚款。

此外,加拿大联邦竞争局于2011年7月对以日本轴承制造商日本精工为首的“卡特尔联盟”展开了调查。2014年1月份,日本精工因涉嫌与日本捷格特株式会社合谋串通投标相关零部件的跨国串通投标,在加拿大被处以450万加元罚款。

在针对IT业反垄断方面,竞争局主要是围绕“滥用市场优势地位”发起针对谷歌等跨国公司的调查,与欧美等国家一道联合行动,很少单独采取调查行动。2013年12月份加拿大竞争局针对谷歌发起的反垄断调查,确定谷歌是否利用其在互联网搜索市场的主导地位,阻碍竞争和推动数字广告价格上涨。

加拿大竞争局认为,按照加拿大反垄断法律法规,谷歌搜索引擎和广告业务的运作方式,以及与第三方达成的合作协议中的部分条款,都构成滥用市场优势的行为。

加拿大铭德律师事务所资深律师辉·杜告诉新华社记者,在针对谷歌等IT公司滥用市场优势地位的惩罚问题上,反垄断操作的目的并不是处罚,而是通过反垄断调查来强化这些公司尊重市场竞争秩序的意识,并对相关受害者采取补救措施。

此外,加拿大在反垄断方面注重国际合作,除与欧美等国保持密切沟通外,近年来也不断加强与中国的反垄断交流。

2014年1月份,加拿大竞争局局长约翰·佩克曼一行访问了中国国家发改委会和商务部的反垄断机构,就中加反垄断机构情况、反垄断政策、立法和执法工作以及双方合作等议题进行了交流。



## 巴西:反垄断毫不手软

新华社记者 赵焱

手抬高标的价,借此从中获取非法暴利。除西门子公司外,法国阿尔斯通、日本三井以及加拿大庞巴迪等都接受了巴西当局的调查,因为它们至少在6次竞标中舞弊,其中包括圣保罗和巴西利亚的地铁或轻轨工程,使最终的标价提高了10%至20%。不过这一次是西门子公司首先向巴西政府举报了垄断活动,承认价格联盟存在,自己也参与其中,同时该公司希望通过举报和配合调查来换取豁免,与政府签署“宽待协议”。

此外,罗氏、巴斯夫和塞诺菲·安万特三家跨国制药公司曾在2007年接到CADE高达近千万美元的罚单。巴西本国企业盖尔多座城市的地铁或轻轨工程的招标,挤压对

在谷歌受到调查的3个月前,巴西政府根据《反垄断法》对德国西门子公司等13家国际企业进行调查,因其涉嫌组建秘密联盟垄断多座城市的地铁或轻轨工程的招标,挤压对

障消费者权益方面的立法,先后颁布了一系列相关法律法规。1994年,巴西政府正式颁布了《反垄断法》,规定由CADE负责打击垄断行为,保障消费者权益。2011年12月1日,经过近七年的持续讨论,巴西总统罗塞夫最终批准了巴西《反垄断法》若干条款的修正法案,新的《反垄断法》2012年5月正式生效,给予了CADE更大权力。

新的《反垄断法》对巴西竞争和反垄断制度做了一些修改,首先改革了反垄断部门,将原有的司法部经济秘书处和财政部经济监督秘书处等机构一起并入CADE,被称为“超级CADE”,这一委员会由一名主席和六名委员组成,成员必须年满30岁,具有法律或者经济方面的专业知识,对他们的任命由参议院通过后总统正式任命,任期两年,