

日本反垄断法实施中的竞争政策和产业政策*

戴 龙

内容提要:日本反垄断法在过去的 60 年间经历了一个曲折的发展过程。现在,反垄断法越来越受到日本政府的重视,被称为是经济法中的基本法。日本反垄断法在实施中体现了竞争政策和产业政策的对立和统一,在实践中积累了丰富的经验。现在,追求两者的协调发展是日本反垄断当局和部门主管机关的共同执法目标。我国刚刚颁布实施的反垄断法也将追求竞争政策和产业政策的协调发展作为指导原则,分析研究日本反垄断法的实施经验对于我国有重要的借鉴意义。

关键词:竞争政策 产业政策 反垄断法 公正交易委员会

戴龙,中国政法大学国际法学院教师,日本国立名古屋大学法学博士。

一 引言

日本是亚洲唯一的发达国家,也是亚洲最早实施反垄断法的国家。日本反垄断法在二战后制定,迄今已经过 60 年的发展,为日本战后经济民主化的实现和产业竞争力的提高发挥了很大作用。近年来,日本政府强化了反垄断法的规制范围和执法力度,以反垄断法为主体的竞争政策受到空前的重视。日本反垄断法虽然继承了美国反托拉斯法的一些制度特征,但是在战后发展过程中经过多次修订和完善,已经成为适应日本经济发展和文化特征的一套独具特色的反垄断法律制度。这突出表现在日本反垄断法较好地协调了竞争政策和产业政策的关系,使之成为维护市场竞争秩序和有效地促进日本产业竞争力提升的重要工具。我国反垄断法已经于 2008 年 8 月 1 日开始实施,特别是,我国反垄断法在立法过程中就确立了反垄断法的实施不能妨碍国家的产业政策这一指导方针,今后如何协调竞争政策和产业政策之间的关系是一个重大的理论和实务问题。本文立足于日本反垄断法实施中的竞争政策和产业政策的协调和合作,探讨日本反垄断法的实施经验,以期对我国反垄断法的实施提供有益的建议。

二 日本竞争政策和产业政策的发展

竞争政策和产业政策都是国家为了发展经济,提高产业竞争力而采取的政策手段。不

* 本科研成果得到日本住友财团 2007 年度“亚洲各国日本相关课题研究”资助,谨此致谢。

同之处在于竞争政策主要立足于市场的自我调节功能,强调政府要尽可能少地干预经济。而产业政策则立足于市场经济体制下的“市场失灵”,强调政府在资源配置中要发挥一定作用。从本源上来看,竞争政策是自亚当·斯密以来的近代经济学产生后,在欧美资本主义国家占据主导地位的自由主义思想的精髓,是市场经济体制赖以存在的基础。产业政策则是经济发展相对落后的亚洲国家为了赶超欧美发达国家,在重视市场导向的同时为了快速提升产业竞争力,在资源配置上实施某种程度政府介入的经济政策。如果说竞争政策是欧美国家实现经济繁荣、确立其世界领先地位的制度基础的话,产业政策则是由日本首创、后来为亚洲发展中国家广为模仿,并促使亚洲国家快速提升其产业竞争力的有力工具。

(一) 日本竞争政策的发展和演变

日本于第二次世界大战后的1947年在美军占领下制定了《关于禁止私人垄断和确保公正交易的法律》(以下简称为“日本反垄断法”),这构成了日本竞争政策的主体,迄今为止,日本政府众多和竞争有关联的法律法规都是在这部法律的基础上制定的。日本反垄断法当初的目的是解散为日本发动军国主义战争提供物质基础的各大财阀,排除过度的经济力集中,促进日本的经济民主化,为日本订立一套经济基本法。^[1]为此,日本反垄断法确立了规制私人垄断(相当于市场支配地位滥用的规制),不当限制交易(相当于垄断协议规制)和经营者集中规制(又分为“一般集中规制”和“企业合并规制”)的基本制度框架。该法在日本也被称为原始反垄断法,因为其在制定过程中深受美国反托拉斯法的影响,在规制方式上甚至比当时的美国反托拉斯法更为严厉。例如,原始反垄断法确立了严格的结构主义规制原则,而当时美国只是在判例中确立了结构主义规制的原则,反托拉斯法实体法中并没有正式规定结构规制。原始反垄断法的严格规制在以后的法律修改中被逐步废除。

日本反垄断法是在美军占领下美国为日本定做的一套经济法律,但在当时,这部法律并没有获得日本政府和国民的理解。当时,日本政府认为反垄断法是美国强加于日本身上,用于削弱日本经济的一套工具。^[2]因此,当经过3年的强力推行后,随着朝鲜战争爆发和美国对日战略方针的改变,日本政府开始对原始反垄断法进行了1950年和1953年的两次瘦身修改。特别是经过1953年的法律改正后,日本反垄断法的实施得到很大程度的缓和,对经营者集中的控制呈现出明显的宽松局面。因应日本经济发展的需要,通产省主导的产业政策日益受到重视,日本兴起一股鼓励企业扩大规模的潮流。这一时期,日本发生了一系列大型企业合并事例,例如雪印乳业合并案、中央纤维和帝国制麻合并案、三菱重工合并案以及八幡制铁和富士制铁合并案等。这中间公正交易委员会受理审查的只有八幡制铁和富士制铁合并的一桩案例,并且公正交易委员会同意合并。事实上,自1953年反垄断法修订后,日本反垄断法的实施在某种程度上就开始从属于产业政策。在整个60年代,随着日本经济国际竞争力的提升以及通产省的“新产业体制论”占据了产业经济理论的主导地位,公正交易委员会的地位非常尴尬,在实施反垄断法方面遭遇到很大的困难。

这一时期是日本战后经济发展最为迅速的时期,给人的印象是通产省主导的产业政策对于推动日本经济的高度成长发挥了巨大作用,一大批日本企业迅速壮大,并开始具备国际竞争力。到70年代中期,日本已经具备了世界第二经济大国的地位。应该说,通产省的产

[1] [日]松下满雄:《经济法概论》(第4版),东京大学出版社2006年版,第19页。

[2] [日]伊从宽:《独占禁止政策と独占禁止法》,中央大学出版社1997年版,第47页。

业政策虽然给日本业界形成了很多影响深远的商业习惯,甚至被后来的学者认为是不良影响,但至少在促进日本经济快速发展方面功不可没。随着日本经济的快速发展,一些潜在的问题也开始显现。例如,消费者物价指数上升过快,激烈的销售竞争导致销售商附加过高奖品销售的行为盛行,大企业和中小企业之间的差距进一步扩大等等。特别是两次石油危机导致物价飞涨,民间普遍要求强化反垄断法的实施,规制企业借机向消费者转嫁损失,控制企业的联合提价行为等。在这种背景下,日本反垄断法迎来了战后较大一次强化实施的法律修订,即1977年修订。

1977年日本反垄断法的修改内容包括以下几点:(1)导入了课征金制度。法律修改前的反垄断法对于价格卡特尔等行为除了适用刑事制裁或者由公正交易委员会发布排除命令外,并没有针对企业违法行为的罚款,导入课征金制度有效地弥补了法律制裁的不足问题。(2)导入了对于垄断状态的规制制度。例如,当某一行业的一个经营者的市场份额超过50%、或者两个经营者超过75%,并且该行业的价格和利润率等过高时,公正交易委员会可以视该市场处于垄断状态,命令经营者采取转让营业等恢复竞争的措施。这一规定实质上是对已被废除的原始反垄断法第8条的结构规制进行修改后重新加以确认。(3)导入寡头市场上企业同时提高价格时要报告提价理由的制度。由于寡头市场上往往只有几家企业,寡头企业即使不通过协议也能预测到对方的行动,这容易导致寡头企业之间的协调行动,典型表现为寡头企业的同时提价。由于这种同时提价行为基于一种心照不宣的协调行动,实践中很难调查取证,新导入的提价报告制度可以有效地抑制寡头市场上企业的协调行为。

1989-1990年的《日美协议》对日本反垄断法的实施强化有着重要的推动作用。经过战后30多年的发展,一大批日本企业走向国际市场,对战后资本主义国家龙头老大的美国构成强有力的挑战。日美之间的贸易摩擦日益加剧,美国指责日本产业结构的封闭性,认为日本企业盛行的流通系列化、企业集团化以及共同行为等阻碍了外国企业进入日本市场,从而不正当地限制了竞争。在美国的强大压力下,日本政府承诺强化反垄断法的实施,提高对违法行为的罚款金额,加大对法人的惩罚,此后日本反垄断法真正朝着严格实施的方向扭转。90年代以后,因应世界范围内信息技术发展和经济全球化的需要,放松管制成为日本政府执政政策的主体,日本政府大幅度削减反垄断法适用除外制度。1999年,日本废除了反垄断法中关于不景气卡特尔以及合理化卡特尔的豁免规定,对个别反垄断法的适用除外法令也进行重新整理。2005年,日本再度对反垄断法进行大幅度修订。这次修订是在响应欧美各国强化竞争法的实施,以及亚洲各国经济、特别是中国经济的快速崛起的背景下进行的。这次修订大幅度提高行政罚款的幅度并扩大适用对象,导入了欧美国家实施有效的责任豁免制度,扩大了公正交易委员会对有犯罪嫌疑的案件的调查权限。在新世纪,日本反垄断法的修订与近年实施的经济结构改革的整体设计相一致,表明日本政府在新世纪更加重视竞争政策,强化反垄断法在维护市场竞争秩序中的基础作用的政策导向。

(二) 日本产业政策的发展和演变

日本的产业政策可以追溯到第一次世界大战以前的明治政府时期,当时,为了赶超欧美列强,明治政府就制定了培养和欧美相同的近代化大企业这一产业发展方向。第一次世界大战后,日本政府又实施了一系列产业合理化政策,颁布重要产业统制法等鼓励企业实施卡特尔行为以及进行企业合并。二战前日本形成了以财阀为顶点的大企业集团、由附属于大

企业的为数众多的零散工业和贯穿于其中的各种经营者团体组成高度政企一体化的产业结构,也为日本军国主义发动战争提供了经济基础。现在,日本学者一般认为日本在二战前实施的经济政策是统制经济下的特有政策,并不是真正意义上的产业政策。而所谓产业政策是在二战后日本确立了市场经济体制的基本前提和以反垄断法为主的竞争政策的制度背景下,以在特定领域中如果由市场来配置资源可能达不到一定政策目的时通过政府干预市场的方式来实现的。^[3] 单从产业政策对于特定领域的扶持和保护来看,战后日本的产业政策典型表现在不景气对策、产业集中政策、中小企业保护政策和针对基础研究开发的倾斜政策等方面。

日本反垄断法 1953 年修订的一个重要之处就是导入了不景气卡特尔和合理化卡特尔的反垄断法适用豁免规定。这一修订等于给反垄断法开了一个口,为以后日本政府实施各种行政指导,制定实施一系列产业政策提供了反垄断法适用除外的法律依据。所谓行政指导,是指政府不通过权力行使,而通过非公式性的说服、指示甚至通过施加压力等方式来达到一定的政策目的的方式。^[4] 1952 年 2 月,面对棉纺织业的企业众多但需求急速减少的矛盾,日本通产省通过口头方式要求企业减产 40%,对于不遵从的企业将从下月开始停止配给进口棉花所必需的外币。通过这种行政指导的方式,通产省成功地说服棉纺织企业间达成限制生产的协议。之后,通产省通过同样的方式向橡胶、钢铁等产业发出指示,要求相关企业限制产量。^[5] 同年 8 月,日本制定了《关于特定中小企业安定临时措施法》和《出口交易法》,从制度上肯定了中小企业卡特尔以及出口贸易中的卡特尔行为不适用反垄断法。虽然,日本公正交易委员会指出通产省的行政指导不符合反垄断法的精神,但对以复兴经济为最优先课题的日本政府来说,公正交易委员会的声音基本上被淹没,对于各种价格卡特尔和限产卡特尔协议无能为力。

50 年代后期,通产省的产业政策从不景气对策逐步向培育大企业、鼓励产业集中的方向发展。1963 年,日本通产省提出“新产业体制论”,认为当时的日本企业无论是从生产规模还是在经营规模上都普遍偏小,众多的小企业在产品价格、技术改良和设备投资等方面陷入过度竞争,还不具备和外国企业竞争的實力。因此,政府应该鼓励企业扩大规模,避免过度竞争,有意识地促进企业间的合作、提携等共同行为。在这一认识下,通产省结合一部分产业要求进行合并和产业重组的愿望,大力推动日本企业之间的合并和相互持有股份。在整个 60 年代,日本进入产业集中的高峰,出现了像新日本制铁、三菱重工等大型合并,培育出一批具有世界规模的超大型企业。在这一合并浪潮中,大型的横向合并以及混合合并占据了产业集中的绝大多数,而且合并的对象企业大都是二战前原本为一家、二战后遭到分割的同一企业集团内部的原始成员。^[6] 这一时期日本企业的规模迅速上升,《财富》杂志排名的全世界大企业除了美国之外,属于日本的大企业从 60 年代开始的 13 家提高到 70 年代的 20 家,位居世界第二位。^[7]

[3] [日]小宫隆太郎、奥野正宽、铃村兴太郎编:《日本の产业政策》,东京大学出版会 1984 年版,第 2-11 页。

[4] [日]松下满雄:《产业政策(法)と竞争政策(法)の相互补充性》,载小川正雄、高桥岩和编《アジアの竞争法と取引法制》,法律文化社 2005 年版,第 89 页。

[5] [日]后藤晃、铃村兴太郎编:《日本の竞争政策》,东京大学出版会 1999 年版,第 391 页。

[6] 日本公正交易委员会:《日本の产业集中》,大藏省印刷局 1971 年,第 148-149 页。

[7] [日]小宫隆太郎、奥野正宽、铃村兴太郎编:《日本の产业政策》,东京大学出版会 1984 年版,第 2-11 页。

战后日本产业政策法的另一个特征是对中小企业的保护和扶持。和大企业相比,中小企业不仅规模小、竞争力弱,而且很多承包企业或者下游零部件企业本身依附于大企业。这使得中小企业在和大型企业交易时缺乏独立性,受到大企业的压制。因此,如何对中小企业提供金融援助或者经营指导,防止大企业滥用优越地位限制竞争就成为政府产业政策的一个重要组成部分。日本政府通过了一系列扶持中小企业的产业政策法规,例如通过制定中小企业组织化法,扩大中小企业的规模经济效益,回避过度竞争,确保中小企业和大企业进行交易时的交涉能力。通过制定防止迟延交付承包金额法,防止大企业利用其交易中的优越地位迫使中小企业接受不公正的交易条件,规定大企业对于下游承包企业不得迟延支付金额、不得减少金额、不得强制购买其原材料和制品、不得实施打击报复,为中小企业维护自身利益提供了法律手段。通过制定零售业大规模零售店铺经营活动调整法(简称为“大店法”),确保中小零售商的经营机会和消费者利益,大规模店铺开店前事先对其进行调整。

三 全球化时代日本竞争政策和产业政策的融合

20世纪70年代以后,由于经济全球化和信息技术的飞跃发展,欧美发达国家进行了以新自由主义理论为指导的各种社会变革。70年代以来,日本受到美国要求其放松进入门槛和改革行政管理惯性的强大压力,在经济发展方式上做出重大调整。同时,战后日本经济的快速发展也产生了一系列结构问题,表现在建筑行业出现大量政商勾结串通投标案件,电信和交通运输中的限制竞争行为盛行,中小企业的发展空间受到挤压和消费者利益遭受损害等等。放松管制就是降低进入门槛、简化行政许可程序、在公共服务领域导入竞争机制,所以其本身就是打破垄断,强化竞争,实质上是竞争政策在新时期的一种体现。因此,在这一领域最能体现出竞争政策和产业政策的融合。

日本政府在2000年废除了反垄断法第21条关于自然垄断行业的豁免规定,原本属于部门法主管的公共服务领域正式纳入到反垄断法的规制范围之内。但是,这并不意味着公共服务领域就不需要部门法的规制,而是进入到部门法和反垄断法的共管阶段。如何协调好反垄断法和部门法的关系,如何协调好公正交易委员会和部门主管机关之间的合作成为一项重要而又复杂的问题。事实上,不仅是日本,即使是在放松管制方面走在前面的欧美国家在处理部门法和反垄断法,以及反垄断当局和部门主管当局的关系上一直是一个敏感而又难以处理的课题。以美国为例,对于公共服务领域的限制竞争行为,是由联邦规制机关(联邦能源委员会等)而不是反垄断主管机关(联邦贸易委员会和司法部)行使管辖权,而且主要适用法律仍然是部门法。但是,判例法上并不完全排斥反托拉斯法对于公共服务领域的适用,相反,判例法确立了尊重联邦规制机关对于所管辖部门的初次管辖权的同时,保留了原告对于规制对象部门违反反托拉斯法提起诉讼的权利。也就是说,不管联邦规制机关的判断如何,反托拉斯当局都拥有依法追究企业反托拉斯法的责任。

日本在处理部门法和反垄断法,以及部门主管机关和反垄断机关的关系时更加注重两者的协调。随着公共服务领域放松管制的进行,日本陆续制定或者修订了各部门法,在各部门法中不同程度地规定了导入竞争和防止垄断的条款。例如,1984年日本制定了《电信法》,在电信部门导入竞争,并将日本电信电话公社进行民营化后改称为日本电信电话株式会社(NTT),准许新的企业进入电信行业。2003年日本修改了《电信法》,进一步放松管制,规定除了设置

大规模电线设备之外,一般企业进入电信产业只需要事后登记即可。2001 年,公正交易委员会和电信产业的主管部门——总务省联合制定了《电信产业促进竞争指南》。《指南》明确规定,对于电信产业的限制竞争行为,公正交易委员会和总务省尽最大可能进行协调,减少法律适用的混乱和可能给企业造成的不必要的负担,确立了两者合作共管电信业限制竞争行为的体制。《指南》还规定了公正交易委员会和总务省的协调方式,具体而言:(1)公正交易委员会认为电信企业有触犯《电信法》可能的行为,或者总务省认为电信企业有触犯反垄断法可能的行为时,公正交易委员会和总务省要相互联系;(2)公正交易委员会和总务省在各自适用反垄断法和《电信法》时,必要时对各自的处理决定应与对方交换信息;(3)公正交易委员会和总务省相互之间设立一到两个用于联系和交换信息的窗口。因此,可以说日本电信产业不管是在法律层面还是在实施层面上都确立起一套竞争政策和产业政策的合作与协调体制。

除了电信产业之外,在电力、天然气等公共领域,日本也基本上确立了相似的机制。在天然气供应方面,日本在 1995 年就实施了天然气供应的自由化,并通过修改天然气供应法大幅度缓和了进入门槛和费用规制。2000 年,公正交易委员会和天然气供应的主管部门——经济产业省共同制定了《天然气交易指南》,规定现有的天然气供应企业不得利用其市场支配地位和天然气导管等排斥新进入者,不得实施其他的差别行为。在电力供应方面,公正交易委员会和其主管部门经济产业省也共同制定了指南,禁止现有的市场支配企业妨碍新进入者的市场准入。例如,指南规定现有的市场支配地位企业不得利用其拥有变电所和送电线等固有设施阻碍其他新进入企业使用,并且不得歧视新进入企业的用户。

从以上分析可知,日本经过一系列的放松管制和强化竞争措施的实施,将传统部门法和反垄断法的冲突以及部门主管机关和反垄断主管机关之间可能发生的不协调尽可能地降低到最低的范围。特别是通过公正交易委员会和部门主管机关共同发布适用于公共服务领域的指南,为公共服务领域可能出现的限制竞争行为划出一条红线,确立了公正交易委员会和部门主管机关相互协作、共同管理的模式。这种模式不同于美国的由反托拉斯主管部门和联邦规制机关分立式的管理方式,突出了两者之间的合作,将竞争政策和产业政策有机地融合起来,可以说是一种富有东方国家特色的方式。

四 日本反垄断法实施的经验及其对我国的启示

日本反垄断法的实施经历了一个曲折的过程,二战以前的日本政府实施的是赶超欧美,振兴国内产业的一些工业化措施,这和新中国成立后实施的工业化战略类似。二战结束后,日本在美军占领下实施了一系列经济民主化措施,确立了以市场导向为基础的经济体制。特别是通过制定反垄断法来确保这一体制的运行,使得竞争政策成为日本的一项重要经济政策。但是,反垄断法实施几年后,日本政府就通过一系列的法律修订扩大了适用除外范围,缓和了反垄断法的实施力度。其后将近 20 年间,以通产省主导的产业政策成为日本执行政策的主体,而公正交易委员会主导的竞争政策完全降低到一个从属地位。自 70 年代后期开始,随着世界范围内资本主义国家实行放松管制的潮流兴起以及日本企业国际竞争力的形成,日本反垄断法日益受到重视。竞争政策再次超越产业政策成为日本政府执行政策的中心。就目前而言,可以说日本反垄断法经过数次修改后日益完善,越来越得到政府的重视和有力实施,公正交易委员会的地位也得到很大提高。

从日本反垄断法的实施过程来看,竞争政策和产业政策存在着一定的冲突,但是两者的最终政策目的是一致的,都是为了提高一国经济产业的竞争力,加快经济发展。在市场机制尚不充分的情况下,任由市场配置资源可能会由于市场的无序性带来资源配置的浪费,这个时候需要政府发挥一定的作用。在产业发展水平较低的情况下如果不实施一定的保护,也可能由于过度竞争导致企业利润降低,从而限制企业提升产业发展水平所必需的经济和技术实力。同时,在产业整体竞争力薄弱的情况下,面临国外竞争实力强大的企业的竞争,不实施适度的保护也容易招致国内产业的毁灭性打击。所以,适度的竞争和保护都是必要的,因产业发展的阶段以及不同产业的需要对产业政策和竞争政策应做出一定的调整。但是,产业政策和竞争政策的实施,都必须坚持以市场经济体制为基础。产业政策只能是坚持市场在配置资源的基础作用的前提下,针对市场可能出现的“失灵”而做出的一种修正。产业政策的实施不能否定市场,更不能代替市场的基础作用。随着一国经济发展水平的提升和产业竞争力的增强,竞争政策应该成为一国经济政策的主轴,反垄断法作为维护市场经济体制的基本法律,其作用应该得到不断强化。

日本反垄断法实施的另一个有益经验体现在公正交易委员会和部门主管机关的协作上。目前,世界各国在处理两者之间的关系上并没有一个统一的模式。美国实施由反托拉斯主管机关和联邦规制机关分立式管理模式,但是,发达的司法制度使得美国法院在处理两者冲突时发挥了重要作用。发达国家中如澳大利亚似乎更倾向于由竞争主管机关来统筹实施产业政策和竞争政策。^[8] 日本的模式是试图克服两者之间的冲突,在冲突发生前设立一套两者之间协商、合作的途径,使产业政策和竞争政策的实施达到一个平衡点,尤其是强化公正交易委员会在处理公共服务领域限制竞争行为时的作用。横向比较而言,如果日本模式实施得当,应该是一种比较理想的模式,似乎更加适合中国。但是,问题的关键是如何确保反垄断主管机关和部门主管的协作。从日本反垄断法的实施过程来看,公正交易委员会和产业政策的主要实施机关通产省之间长时间内存在一种紧张关系,但是,经过几十年的磨合以及日本经济发展水平的提高,现在两者之间已经达成一种合作关系。通过对反垄断法的不断修订和一系列指南的公布,从制度上确立了公正交易委员会在处理公共服务领域限制竞争行为的发言权和权威性。

虽然我国刚颁布的反垄断法并没有排除反垄断主管机关对于公共服务领域的适用,但是在如何处理反垄断主管机关和部门主管机关的关系这一敏感问题上,我国反垄断法采取了回避态度。当然,我国反垄断法确立了国务院反垄断委员会和反垄断法执法机构分立的双层主管模式,有助于在反垄断委员会中将相关行业主管机关责任人员纳入到反垄断法实施中,从而在组织构造上达到竞争政策和产业政策的统一。但是,实践操作中这一模式仍然存在很多亟待解决的问题。例如,反垄断法委员会如何设置?如何发挥反垄断委员会在反垄断执法机构之间的指导、组织与协调作用?这些问题的解决虽然只是技术层面上的问题,

[8] 在澳大利亚,电信产业也和一般产业一样在竞争法的规制下运营。按照1974年的澳大利亚交易行为法(反垄断法)的规定,澳大利亚竞争和消费者委员会(Australian Competition and Consumer Commission)统管电信产业的网间连接问题,而澳大利亚通信局(Australian Communications Authority)只负责技术方面的管制问题。See Damien Geradin and Michel Kerf, Controlling Market Power in Telecommunication - Antitrust vs Sector - Specific Regulation, Oxford Univ. Press, 2003. 转引自[日]栗田诚:《产业当局与竞争当局との关系》,载岸井大太郎、鸟居昭夫编《公益事业の规制改革と竞争政策》,法政大学出版社2005年版,第85-127页。

但操作不好却很可能会影响我国反垄断法的实施效果。我国反垄断法的实施怎样在竞争政策和产业政策之间达成一个适度的平衡,国务院反垄断委员会如何协调不同部门之间的执法分工和利益冲突将成为一个重大的挑战。

综上所述,我国反垄断法追求竞争政策和产业政策的统一这个方向是正确的,但是在实施策略上需要结合我国的实际情况和国际反垄断法的发展潮流进行。现在,虽然国际上贸易保护主义时有抬头,但是贸易、投资自由化,简化行政许可程序,增强企业自治和实行事后规制,强化竞争政策的实施依然是国际主流。反垄断法不仅在发达国家,而且在发展中国家和转轨国家都受到从未有过的重视。在这一背景下,产业政策的实施基本上被赋予从属于竞争政策的地位,可以称之为竞争政策框架下的产业政策。我国反垄断法的实施也不能违背这一基本现实。

五 结 论

日本和中国在文化上一脉相承,在经济发展途径上也有诸多相似之处。日本反垄断法虽然是在美军占领下被动制定和实施的,但是,经过几十年的不断发展,该法已经成为日本维持市场经济体制的基本法律。从被动接受到主动认同,日本政府在反垄断法的实施上积累了大量有益的经验,这对于尚没有反垄断法传统和实施经验的中国来说有很好的借鉴意义。特别是,日本反垄断法在实施中显现的竞争政策和产业政策的冲突,以及两者最终走向协调发展,对于我国来说尤其具有参考价值。日本公正交易委员会和其他部门管理机关之间的合作模式是一种有益的尝试,也是东方国家特有的一种方式。在反垄断法实施中追求竞争政策和产业政策的统一已经成为我国反垄断法的既定方针,学习和借鉴日本反垄断法的实施经验对提高我国反垄断法实施效力,实现反垄断法在维持市场竞争秩序中的作用有着重要意义。

[Abstract] The development of Japan's anti-monopoly law has undergone many twists and turns in the past 60 years. Now, more and more attention has been paid to the anti-monopoly law by Japanese government and it is regarded as a basic law under the regime of economic law. In the course of the implementation of anti-monopoly law, we can see both the contradiction and unity of competition policy and industrial policy. A rich experience has been accumulated accordingly. Today, the pursuit of a coordinated development of the competition policy and industrial policy is the common objective of the JFTC and competent agencies concerned. In China, the newly promulgated anti-monopoly law also establishes the guiding principle of coordinated development of competition policy and industrial policy. Japan's experience in the implementation of anti-monopoly law is of important reference value to China.

(责任编辑:谢清艺)