

俄罗斯对市场经济的反垄断调节及其启示

李福川 阎洪菊

现代经济活动离不开国家调节。国家调节是现代经济发展的必要条件,决定着社会经济发展方向,决定着国家经济的竞争力,也决定着居民的生活水平。经济全球化加剧了国家间经济竞争,也对国家经济调节提出更高要求。各国国情不同,国家调节政策也有差异。俄罗斯是典型的转型国家,对市场经济的反垄断调节是其国家经济调节的重要方面。了解其反垄断政策具有重要借鉴意义。

一 俄罗斯经济垄断特点

俄罗斯有着 100 多年的经济垄断史。随着经济和社会的发展,俄罗斯既有当代市场经济所有的垄断形式,也有其垄断特点。这些特点既反映了作为转型期的市场经济特征,也保留了转型前经济的某些痕迹。这些特点主要是国家垄断和自然垄断。

(一) 国家垄断

国家公司(государственная корпорация,简称 госкорпорация)是俄罗斯国家垄断的重要形式。2003 年 12 月,俄罗斯建立了第一家国家公司——储蓄保险公司。2007 年,在时任总统普京的支持下,通过分别制定专项联邦法律,先后建立了俄罗斯外经银行(开发银行)、俄罗斯纳米技术公司、促进住宅公共事业改革基金、奥林匹克建设公司、俄罗斯技术公司和俄罗斯原子能公司。2009 年 7 月,建立了第 8 家国家公司——俄罗斯公路公司。

建立上述国家公司的目的是:通过储蓄保

险公司保障银行私人储蓄安全;通过外经银行支持基础设施建设和技术创新,支持出口和帮助中小企业;通过俄罗斯纳米技术公司实施国家纳米科技政策,实施重大纳米工业项目,分配和使用国家纳米工业发展基金;通过促进住宅公共事业改革基金分配和使用国家支持住宅建设基金,监督和指导地方危旧房改造计划;通过奥林匹克建设公司管理 2014 年索契冬奥会基础设施建设;通过俄罗斯技术公司发展军工企业,促进高科技产品出口,增加工业投资;通过俄罗斯原子能公司实施国家核工业政策,管理核工业领域的国家资产,保障核工业安全;通过俄罗斯公路公司加强公路建设和养护,促进公路建设投资。

国家公司有特殊的法律地位,既不同于传统的国有独资公司,也不同于国有控股公司。俄联邦《非商业机构法》第 7.1 条规定:“国家公司是独立非商业机构。由国家出资组建,目的是使其发挥社会、管理和其他有利于社会的职能”。国家公司属于非商业性公司,每个国家公司由专项联邦法律决定建立,职能由专项联邦法律规定,这使国家公司与一般国有公司有完全不同的法律地位。

国家公司有特殊组织结构。根据法律,监事会是国家公司最高管理机构,董事会是集体执行机构。总裁是一长制执行人,负责公司日常管理。监事会成员分别由联邦政府和议会

作者分别为中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员和副研究员。



上下两院提名,监事会主席和总裁则分别由联邦政府和联邦总统任命。其中关于俄罗斯外经银行的法律规定,监事会主席由联邦政府总理担任,由联邦总统任命。联邦政府总理普京就是俄罗斯外经银行的监事会主席。俄罗斯国家公司的组建和组织模式见下图。

普京是国家公司这一国家垄断形式的倡导者。他在2007年的国情咨文中指出,国家公司的任务是实施大规模的投资项目;保障国家的国防利益;成为创新经济主体;确立俄罗斯在国际经济中应有的地位;由国家向这些国家公司提供资金用于建立技术基础和人才团队。2007年12月,普京在俄罗斯工商会董事大会上说:“我们不想永久保留国家公司。国家资本主义不是我们选择的道路。但是,如果没有国家支持,某些领域就无法振兴”。俄罗斯成立国家公司的初衷是加强国家对社会经济的调控能力,扩大国家调控范围,保障国家工业和社会政策实施效果,提高国家经济竞争力。

国家公司具有以下特点:(1)国家公司对国家向其划拨的资产拥有所有权。(2)只有专项联邦法律才能决定国家公司破产。俄联邦《破产法》对俄罗斯原子能公司、俄罗斯技术公司和俄罗斯纳米技术公司不适用。(3)俄联邦《商业机构法》规定的公司活动监督细则,不适用于国家公司。(4)国家公司可以享受俄联邦

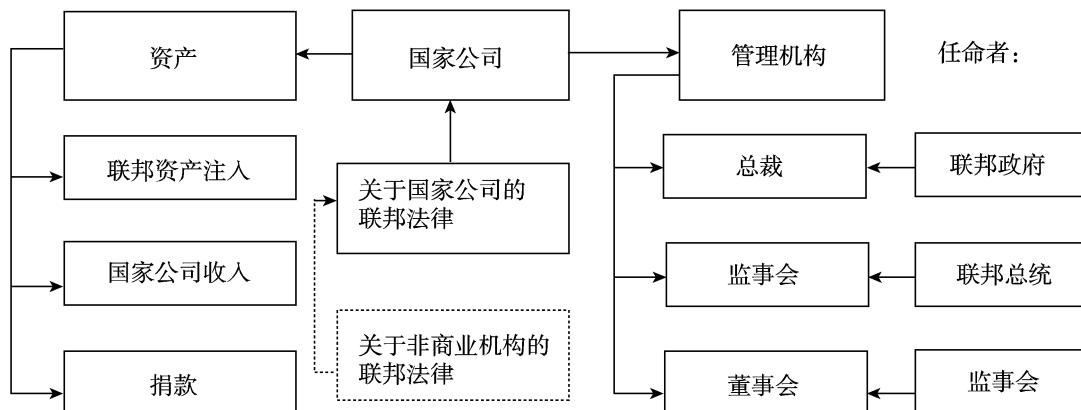
《非商业机构法》规定的优惠,如联邦政府、联邦主体政府和地方自治机构可以向国家公司提供税收、关税和其他的税费优惠,减免对国家和地方自治机构资产的使用费。

俄罗斯国家公司集中了相应行业的优质核心资产,可以获得联邦财政支持,是俄罗斯国家垄断的高级形式,对发展竞争市场会产生以下消极影响。

1. 政企不分,造成不平等竞争。根据俄罗斯联邦《保护竞争法》,禁止政府与经营主体职能合二为一。但是,关于建立国家公司的法律规定,国家公司承担部分政府职能,如制定国家行业政策和行业管理规范以及实行行业监督。俄罗斯原子能公司可以制定法规文件,提供国家服务,管理国家资产,保护国家秘密,制定联邦规范和规则,对原子能利用进行国家登记和实行安全监督等。为此,俄罗斯还专门修改了《保护竞争法》。促进住宅公共事业改革基金的职能是分配联邦预算的资金,事实上也是在履行国家政府机构的职能。俄罗斯技术公司可以参与制定国家的进出口政策,制定国家在对外军事技术合作中的国家政策。每一家国家公司事实上已经具有国家政府部门的属性。

2. 国家公司具有天然市场优势地位。国家公司拥有经营特权,这基本上消除了其他私有企业与其竞争的可能性。对于其他企业是

俄罗斯国家公司的组建方式和组织模式



法律义务的内容,对于国家公司却可以是例外。例如,国家公司不分配利润,对信息公开的要求比其他企业低得多。国家公司的年报可以简化,且没有义务向相关国家机构提供财务和经营报告。国家公司的发展目标是建立纵向或横向一体化结构,最终在俄罗斯市场经济中确立国家公司的集体支配地位。国家公司拥有政治、经济和财政资源,同时具备越来越多的资金实力,在相应的商品市场上可以决定商品流通条件,或者对其他经营者进入市场设置壁垒。

3. 干扰市场竞争秩序。由于把一些部门整个划归国家公司管理,使国家公司直接获得最高垄断地位,也由于国家公司可以有保障地获得国家财政和政策支持,使得国家公司在主观和客观上都难有提高效益和降低成本的积极性。在这种条件下,国家公司可能会采取反竞争的经营方式,如自然垄断企业或是占有市场支配地位的私有企业那样,通过压低或提高价格进行不正当竞争,或是摊高成本,或是把更多资金用于控股其他公司。

国家公司在成立后的几年里遭到社会的广泛批评。2010年7月,俄罗斯制定《俄联邦关于改组俄罗斯纳米技术国家公司法》^①,开始对俄罗斯纳米技术公司实行股份化,将其改制为国家控股商业公司。以后还会有其他国家公司转制为商业公司,但部分领域的国家公司仍会继续存在,如俄罗斯原子能公司。

(二) 自然垄断

自然垄断(естественная монополия)是指在某一产品市场上,生产技术特性决定了由独个厂家提供产品时才会最有效,而且产品具有不可替代性。这里的生产技术特性是:只有在大规模生产条件下才能最大限度降低生产成本。这个市场叫自然垄断市场,产品叫自然垄断产品,生产厂家叫自然垄断企业^②。

按照俄联邦《自然垄断法》^③,属于自然垄断的行业是,原油和成品油的干线管道运输、天然气管道运输、铁路运输、港口和空运港服务、公共电力和公共邮政服务、电力送配服务

和热力送配服务、电力调度服务和内河基础设施服务。

俄罗斯自然垄断企业在最初建立时就是垂直一体化结构。2008年以前,俄罗斯三家最大的自然垄断公司分别是俄罗斯天然气工业股份公司、俄罗斯统一电力系统股份公司和俄罗斯铁路公司,这三家公司都是苏联时期遗留下来的。天然气工业股份公司的天然气产量占全国80%以上,拥有天然气管道垄断经营权和天然气出口垄断经营权,国家持有天然气工业股份公司51%的股份。俄罗斯统一电力系统股份公司拥有全国超过70%的发电能力,负责全国的电力输送,国家持有俄罗斯统一电力系统股份公司52%的股份。俄罗斯铁路公司则拥有全国铁路运输线和绝大部分专用基础设施,属于国有独资企业。这三大自然垄断公司的存在,表明俄罗斯经济中存在着相当大部分的非市场部门。从经营内容划分,上述三家公司属于自然垄断。从经营主体的所有权结构划分,也可以认为是反映俄罗斯特点的国家垄断经营。除此之外,俄罗斯其他大型自然垄断企业还有原油管道运输公司和成品油管道运输公司等。

在发展市场经济的过程中,俄罗斯一些企业通过并购迅速扩大了市场份额,或是通过企业间的“默契”合作,控制着市场的供应和价格,形成垄断势力。通过反垄断调节来建立市场经济合作秩序,一直是俄罗斯经济政策中的主要内容,也是调节经济的重要手段。

二 俄罗斯反垄断法律体系

俄罗斯反垄断法律体系由联邦法律、联邦

^① Федеральный закон РФ от 27.07.2010г. № 211 - ФЗ, О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий.

^② Князева И. В., Антимонопольная политика в России, М. Издательство Омега - Л, 2009. С. 421.

^③ Федеральный закон РФ от 17.08.1995г. № 147 - ФЗ, О естественных монополиях.



政府决议、联邦部委规范文件、联邦反垄断机构规范文件以及俄罗斯参与的国际条约和公约(如巴黎工业产权保护公约)构成^①。其中,联邦法律是俄罗斯反垄断法律体系的基础,是联邦政府及部门管理机构制定行政法规的法律基础。其中主要有:

(一)《保护竞争法》。《保护竞争法》(2006年)的主要内容是:

监督和调节经济集中。对经济集中实行国家监督和调节是反垄断政策的基本内容。《保护竞争法》规定了向国家反垄断机构的报批制度。需要报批的事项包括注册新企业,企业并购,非金融机构股权、资产和经营权交易事项等。规定了对关联人经济集中行为实行国家监督的原则和办法以及对垄断企业的登记管理制度。按照法律,对占相应商品市场份额超过35%和占有市场支配地位的企业进行登记。

发现和制止不正当竞争。法律规定了发现和制止不正当竞争的具体方向和措施:(1)发现和制止滥用市场支配地位;(2)发现和制止垄断高价或垄断低价;(3)禁止强迫客户接受合同条款;(4)发现和制止不正当减产或停产;(5)制止无正当理由拒签商品供货合同;(6)制止对同一商品制定不同价格;(7)制止金融机构过高或过低的服务价格;(8)发现和制止限制竞争协议及协同行为。

发现和制止国家机构限制竞争的行为。法律规定,“禁止联邦政府机构、联邦主体国家权力机构和地方自治机构、国家预算外资金和俄罗斯中央银行制定限制竞争的法规文件、存在限制竞争的行为或不作为以及存在限制竞争的协议和协同行为。”值得注意的是,除联邦立法和司法机构,这一规定对联邦政府机构,联邦主体的政府、立法和司法机构及地方自治机构都具有约束力。所以,这里“国家机构”的范畴比反垄断政策中使用的“行政垄断”或“行政壁垒”要宽,后者主要是指政府部门。

(二)《国家采购法》。2005年7月,俄罗斯制定了联邦法律《国家和地方自治机构商

品、设计和服务的订货办法》(简称《国家采购法》)^②。制定《国家采购法》是为了建立统一的国家采购制度,在国家采购领域保障俄罗斯国内市场的统一,保障预算资金和预算外资金使用效益,使更多企业和个人有机会参与国家采购,发展诚实竞争,完善国家机构的采购工作,保障国家采购的公开和透明,防止腐败和其他不正当采购行为。

(三)《外国投资俄罗斯战略企业管理办法》。2008年4月,俄罗斯制定了联邦法律《关于外国对国防和国家安全有战略意义的俄罗斯企业投资的程序》(简称《外国投资俄罗斯战略企业管理办法》)^③,目的是保障国防和国家安全,限制外国投资者持有俄罗斯战略企业的股权比例,限制以控制俄罗斯战略企业为目的的外国投资。

该法规定了对外国投资俄罗斯战略企业的审批制度。根据规定,以控制俄罗斯战略企业为目的的外国投资行为,“须与联邦政府专门机构事先磋商并获同意”。为此,成立了联邦政府监督外国投资委员会,联邦反垄断署负责保障委员会的工作,负责对外资提交申请的初审工作并提出相应建议。

(四)《自然垄断法》。1995年8月,俄罗斯制定了《自然垄断法》^④。制定该法的目的主要是:制定国家对自然垄断进行调节的法律基础,实现自然垄断企业与消费者利益平衡,既

① Федеральный закон РФ от 26.07.2006г. № 135 - ФЗ, О защите конкуренции.

② Федеральный закон РФ от 21.07.2005г. № 94 - ФЗ, О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

③ Федеральный закон РФ от 29.04.2008г. № 57 - ФЗ, О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

④ Федеральный закон РФ от 17.08.1995г. № 147 - ФЗ, О естественных монополиях(в ред. от 25.12.2008г.).

保障消费者获得价格合理的自然垄断产品和服务,也保障自然垄断企业合理的经营效益。

法律规定国家调节和监督自然垄断的主要方法是:价格调节、划定必须予以保障的特别消费者、规定使用自然垄断服务的原则以及制定国家价格调控商品和服务清单。

法律规定自然垄断企业应承担的义务是:(1)在具备生产能力的条件下,自然垄断企业无权拒绝与消费者签署提供商品和服务的合同;(2)向国家自然垄断监督管理机构定期提交企业经营报告;(3)向国家自然垄断监督管理机构报告固定资产投资方案;(4)必须生产和提供受自然垄断法调节的商品和服务,并开放相应商品和服务市场;(5)对所有经营中的收入和支出实行分开核算。

(五)《行政违法法典》。为了实施俄联邦《保护竞争法》,俄罗斯于2007年4月制定了对《行政违法法典》(2001年)的补充修正案^①,加强对违反反垄断法行为的行政惩戒。《行政违法法典》^②是俄罗斯实施反垄断政策的重要法律保障,规定了对违反反垄断法的处罚制度,特别是详细规定了对国家机关行政人员违反反垄断法、违反国家定价制度以及非法限制贸易自由的行为给予处罚的标准。

(六)《贸易法》。2009年12月,俄罗斯制定了联邦法律《国家对贸易活动的调节基础》(简称《贸易法》)^③。《贸易法》第三章为“对贸易活动的反垄断调节和国家监督”。其中第13条规定了适用于贸易企业和食品供应企业的反垄断规则。

上述联邦法律的重要特点是做到了最大限度的具体化,而不是仅规定一些原则,这为法律的实施提供了重要保障。

三 反垄断调节的主要内容

反垄断与保护竞争是不可分割的两个方面,一般可统称为反垄断调节。俄罗斯反垄断调节的主要内容是:

(一)对经济集中的监督和调节

经济集中即市场集中。市场集中包括生产集中、销售市场集中、服务市场集中和金融市场集中等。对经济集中实行监督和调节,是为了影响市场结构,防止出现过度经济集中和不合理的垄断,防止出现恶性竞争和企业过强的市场支配地位。按照国内外经济现状及发展趋势,对经济集中实行必要监督,可以避免出现新的一体化垄断企业,同时又不阻碍企业正常的一体化进程。

企业资产交易是资本和生产集中的普遍方式,资本和生产集中则是经济集中的基本体现。俄罗斯经济集中的主要原因是,不断建立大型金融工业集团、大银行调整投资的资产结构,以及私有化过程中大量国有股份被出售。为了抑制资本和生产过度集中并形成垄断,防止大型资产交易危害市场竞争,以及防止出现对竞争的危害大于交易后得到的利益,俄罗斯规定对企业资产交易实行监督和调节。

对经济集中的事先监督,主要体现在对企业资产交易的事先监督,通过资产交易的报批制度,由反垄断机构做出事先审议。审议过程中,反垄断机构依据对市场竞争状况的分析,根据国家和市场发展的需要,进行监督和调节。反垄断机构市场分析的主要内容是企业资产交易后的市场份额变化程度。市场份额的大小体现了企业对市场的支配能力。所以,企业市场份额变化是对报批报备事项进行审核的标准之一。

对经济集中的监督和调节不是简单的反对任何形式的经济集中。在对资产交易的报批报备事项进行审议时,除了市场份额变化因素外,还要遵循的标准是:(1)经济集中是否促

^① Федеральный закон РФ от 09.04.2007г. № 45 - ФЗ, О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

^② Кодекс РФ от 30.12.2001г. № 195 - ФЗ, Об административных правонарушениях.

^③ Федеральный закон РФ от 28.12.2009г. № 381 - ФЗ, Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации.

进商品生产和销售,或者是否有利于促进技术和经济进步;(2)集中产生的经济效应是否有利于全社会,或是只是有利于少数企业建立市场优势地位,而对其他竞争者造成损害;(3)经济集中是否是必需的,是否没有其他选择;(4)经济集中是否是进入国际场所必需的,是否有利于提高俄罗斯经济的国际竞争力。

1998年,俄罗斯调整了对经济集中进行监督的标准后,向反垄断机构报批报备资产交易的事项明显增加。2001~2003年,平均每年审议约2万件。从报批报备事项分类看,57.5%是申报人通过资产交易获得两个或更多企业的管理权;居第二位的是股份交易,占21.6%;居第三位的是建立新企业,占14.9%。

(二)对垄断企业的监督和管理

俄罗斯把占市场份额超过35%的企业、占有市场支配地位的企业和自然垄断企业泛称垄断企业。自经济转型以来,俄罗斯对垄断企业的监督和管理已经成为一项成熟的制度。对垄断企业的监督和管理主要有以下六项主要内容。

1. 垄断企业登记制度。对垄断企业实行登记的制度,尽管具有较强的行政因素,但在俄罗斯,无论对于监督者还是被监督者,这种制度容易制定,也容易实行。垄断企业登记制度的运行成本较高,但对于经济转型国家是必要的。

1996年2月,俄联邦政府制定了《关于对占相应商品市场份额超过35%的企业进行登记的决议》^①,开始把对企业进行登记作为一项重要的监督和调节措施。根据2006年《保护竞争法》第23条第1部分第8款的要求,俄联邦政府2007年12月出台第896号决议《关于对相应商品市场份额超过35%和占有市场支配地位的企业进行登记的规则》^②,以代替1996年2月的决议。这是进一步完善垄断企业登记制度的措施。

反垄断机构对企业进行垄断企业登记的依据是:(1)根据市场竞争分析报告;(2)根据对资产交易报批报备事项审议过程中所做的

市场分析报告;(3)根据对企业申请进行垄断企业登记的审议过程中所做的市场分析报告;(4)法院对具体企业是否进行垄断企业登记的裁决。

垄断企业登记册是有关企业的数据库,属于国家信息资源。由联邦反垄断署制定垄断企业登记格式,联邦反垄断署和地方反垄断分署负责登记和管理。登记和管理工作的内容包括把相应企业登记入册或从垄断企业名录中剔除,或修改登记信息。联邦反垄断署有权改变地方反垄断分署关于对企业进行登记或从垄断企业名录中剔除企业的决定。

2. 认定企业市场支配地位。市场支配地位(доминирующее положение на рынке)是指经营者在相关市场内具有控制商品价格、数量及其他交易条件,或者能够阻碍、影响其他经营者进入相关市场的市场地位。认定企业市场支配地位是制定具体反垄断和保护竞争措施的前提。俄罗斯认定生产和销售企业市场支配地位的标准主要是(金融企业除外,下同):3个及以内企业所占市场份额合计超过50%,或5个及以内企业所占市场份额合计超过70%的;在超过1年以上时间内,若干企业合计的市场份额没有变化或只有微小变化,同时新竞争者很难进入该市场的;多个企业所销售或采购的商品没有可替代品(含生活和生产

① Постановление Правительства РФ от 19.02.1996г. № 154, О Реестре хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35 процентов.

② Постановление Правительства РФ от 19.12.2007г. № 896, Об утверждении правил формирования и ведения реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35 процентов или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара, если в отношении такого рынка федеральными законами установлены случаи признания доминирующим положения хозяйствующих субъектов (в ред. Постановления Правительства РФ от 29.12.2008г. № 1063).

用品),该商品属性决定了价格上涨不会导致需求下降,且只有关联人(企业)能够获得该商品价格、销售或采购信息的。俄罗斯还相应规定了对非银行金融机构和银行的市场支配地位的认定标准。

3.发现和制止不正当竞争。不正当竞争是指经营者违反法律规定、损害其他经营者的合法权益、扰乱市场经济秩序和违反市场经济规则的竞争行为。这里的经营者可以是从事商品生产或销售以及从事营利性服务的法人、经济组织和个人。为建立市场经济秩序、保障市场经济健康发展、鼓励和保护公平竞争以及保护经营者和消费者合法权益,必须发现和制止不正当竞争。俄罗斯在发现和制止不正当竞争中的主要做法是:

首先,发现和制止垄断高价或垄断低价。俄罗斯市场存在国家调节价格和市场调节价格。按照相关规定,如果占有市场支配地位的企业产品不属于国家价格调节范畴,企业可按市场价格销售。非消费类产品由企业自主制定批发价格或出厂价格,或是根据市场供求变化采用协议价格。国家价格调节主要是与民生和国家经济安全密切相关的产品。

其次,发现和制止减少供应并致价格上涨的行为。2009年12月初,俄联邦反垄断署从媒体获知,部分石油公司可能通过减少内销增加出口的做法阻止国内市场成品油价格下跌。12月24日,俄联邦反垄断署向数家石油公司同时发出行政警示函。警示函指出,成品油生产企业减少内销的结果是使国内市场价格上涨,会在事实上违反反垄断法。并提示,根据《保护竞争法》第10条第1部分第2款的规定,石油企业的做法可能被作为违反反垄断法立案调查,并对责任人依法追究^①。

再次,发现和制止强迫客户接受合同条款的行为。《保护竞争法》第10条规定,占市场支配地位的企业不得强迫客户接受不利的合同,不得强迫客户接受与合同标的无关的内容,并因此损害客户权利,或使其被迫处于在法律上不利的状态。这种行为属于滥用市场

支配地位。

最后,制止对同一商品制定不同价格的行为。《保护竞争法》第10条规定,占市场支配地位的企业,无正当理由和技术及其他理由,不得对同一种商品执行不同的价格。此外,发现和制止不正当竞争的措施还包括,制止金融机构过高或过低的服务价格、制止企业规定歧视性购销条件的行为、制止企业设置市场进入壁垒的行为、制止违反国家定价制度的行为,发现和制止限制竞争协议及协同行为,以及发现和制止卡特尔行为。

4.对国家机构限制竞争行为的监督和调节。发现和制止国家机构限制竞争的行为,是俄罗斯反垄断实践中的难点。来自行政机构和立法机构的地方保护主义,是俄罗斯市场经济中形形色色的“权力壁垒”。“权力壁垒”直接危害市场竞争,扭曲市场经济秩序,违背国家、社会、企业和个人利益均衡原则。发现和制止国家机构限制竞争的行为是俄罗斯反垄断政策中的重要内容之一。

对国家机构限制竞争行为的监督和调节的主要内容是,禁止国家机构制定限制市场竞争的法规、禁止国家机构在出让国有资产使用权中的限制竞争行为、制定对政府向企业和个人提供国家特惠的限制性规定以及对国家机构选择金融服务机构的限制性规定。

5.对外国投资的反垄断监督和调节。俄罗斯对外国投资的反垄断监督和调节,主要是指对外国投资俄罗斯战略企业的审批制度。2008年4月,俄罗斯制定了联邦法律《对外国投资对俄罗斯国防和国家安全有战略意义的企业的管理办法》,该法律规定战略企业是指在俄罗斯境内注册、从事至少一项对国防和国家安全

^① Пресс - служба ФАС России 24 декабря 2009г.: ФАС России напоминает нефтяным компаниям, что изъятие топлива из обращения с целью остановить снижение цен в России может стать основанием для новых антимонопольных расследований, <http://www.fas.gov.ru/>



全有战略意义的经济活动的企业^①,并详细规定了对国防和国家安全有战略意义的42项经济活动。

根据保护国家经济安全的需要以及反垄断的要求,俄罗斯制定了外国投资控制俄罗斯战略企业的认定标准,以及对外国投资俄罗斯战略企业的审批制度。按照法律规定,外国投资俄罗斯战略企业,“须与俄罗斯联邦政府专门机构事先磋商并获同意”。获得批准的外国投资者,可在批准决议的规定期限内进行投资,有权直接或间接获得战略企业一定比例的表决权。

联邦反垄断署负责初审外国投资者的投资申请,通过初审后的投资申请要由联邦政府监督外国投资委员会进行终审。这一委员会的主席由联邦政府总理担任。

6. 对自然垄断的监督和调节。俄联邦《自然垄断法》是对自然垄断实行国家调节和监督的法律基础。国家监督和调节自然垄断的目的,是实现自然垄断企业与消费者之间的利益平衡,使消费者能够有保障地获得自然垄断商品和服务,促进提高自然垄断企业经营效益。俄罗斯对自然垄断实行监督和调节主要方法如下。

首先,价格调节。通过规定价格或制定限价的方法,调节自然垄断企业的生产和服务。

其次,划定必须予以保障的特别消费者。为保障宪法规定的公民权力和利益,保障国家安全以及保护自然和文化遗产,在不能充分满足对自然垄断产品和服务的消费需求时,规定对部分居民实行必须保障制度,或规定最低保障程度。

再次,规定使用自然垄断基础设施和服务的原则。例如,规定原油开采企业出口原油时,可获得开采量与管道最大运输能力的比例相同的管道运输使用权。

最后,制定实行国家价格调控的商品和服务清单。俄联邦政府负责制定这一清单,并制定国家价格调控方法,其中包括定价方法和国家价格调控原则。

四 有关俄罗斯反垄断调节的几点启示

在俄罗斯建立和发展市场经济过程中,国家反垄断调节发挥了重要作用,市场经济秩序比20世纪90年代中期有了明显改观,社会和居民利益遭到保护,国家对经济的调控能力有了明显增强。俄罗斯反垄断调节给我们的重要启示是,经济转型国家需要加强反垄断调节。

经济转型国家是指近几十年来约30余个从计划经济向市场经济转变的国家,主要指苏联解体后出现的15个国家、部分中东欧国家和中国。为在较短时间里建立市场经济主体,私有化是经济转型国家的普遍选择。国情不同,私有化方式、进程和程度不同,转型中社会矛盾和经济矛盾的形式和程度也不同,但在转型过程中,既保持经济增长,又保持社会稳定是这些国家共同的艰巨任务。俄罗斯的经验教训表明,转型过程中,反垄断调节对于保持社会稳定、支持经济增长和保障国家安全有着特别重要的意义。

(一) 反垄断调节有利于社会稳定

社会公平是社会稳定的基础。这里的社会公平是指市场经济条件下的社会公平。由于经济转型国家实行国有资产私有化以及鼓励发展私有经济,生产关系以激进或渐进的方式发生了重要变化。以公有制为基础的生产关系,被以多种所有制为基础的生产关系所取代。尽管以公有制为基础、多种所有制形式共存仍是一种国家主张,但不以人的意志为转移。当私有制把资产变成了资本时,以公有制为基础的社会公平遭到了破坏,资本靠着本能

^① Федеральный закон РФ от 29.04.2008г. № 57-ФЗ, О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

的力量,成了影响社会关系最重要的因素。

其实可以通过许多途径来实现社会公平。例如,通过合理的收入分配制度、通过建立基本的社会保障制度以及建立合理的法律制度。在这里,国家应当是在市场经济中实现社会公平的调节器。应当通过国家调节使社会中的每个成员在与其他成员交换时,认为交换的结果对于自己是有利的和公正的,也就是说,他从社会得到的利益与他的付出相符合。在这样的社会经济状态下,每个个体及社会的全部成员,将不再有改变社会进程和现状的经济动力。社会成员会在经济上更加关心并维护社会的稳定。因为社会稳定遭到破坏,一定会使他们部分或全部失去从社会得到的利益。

反垄断调节就是国家调节最有效的手段之一。反垄断调节的对象是市场主体的经济行为,调节方向和效果都与有着直接或间接的关系,从而也影响着社会公平。试想,在存在垄断和不正当竞争的市场中,当一个人的劳动成果或劳动收入被他人以不正当竞争手段据为己有,而他自己无能为力时,他会认为市场和社会是不公平的。社会成员对市场不满极易成为社会不稳定的潜在因素。这里的不正当竞争手段,可以是企业恶意并购,可以是以虚假广告进行的欺骗行为,可以是销售有毒有害商品,也可以是垄断产品和服务的垄断高价。如果不正当竞争经常和严重损害消费者利益,说明市场经济秩序不公平、市场经济无规则无秩序,或只有纸的规则,没有实际秩序。

反垄断调节是维护市场经济秩序的最重要手段。俄罗斯的做法是,在经济转型的准备阶段就进行反垄断立法,如1990年苏联政府制定了《关于国民经济非垄断化的措施》的决议,以及1991年制定了《俄罗斯联邦反垄断法》。尽管俄罗斯在20世纪90年代转型过程中,社会公平原则受到严重损害,社会动荡不断,但现在看来,如果没有反垄断法律制度,情况也许会更糟。进入21世纪以来,俄罗斯加强了对市场

经济的反垄断调节,特别是在保护消费者利益方面有很强的调节力度,有力地保障了俄罗斯连续8年的社会稳定和经济增长。

俄罗斯反垄断署署长И. Ю.阿尔捷米耶夫说:“总的来说,世界各国反垄断政策的目的是发展市场竞争,防止出现垄断市场,保障有效地分配资源和保障社会利益”^①。进入21世纪以来,俄罗斯出现了经济增长、居民收入增长和社会稳定的局面,这既与国际原料市场价格上升有关,也是俄罗斯对市场经济实行国家经济调节的结果。俄罗斯已经形成的模式,不是自由市场经济,而是可调控的市场经济,其调控力度大于许多经济转型国家。调控的最终目标是既有利于经济增长,也有利于社会公平和社会发展。俄罗斯正在这样做,尽管个别情况下调控效果不尽如人意,需要不断完善调控方法。

反垄断政策有着不可替代的社会功能。这一点其实很重要。

(二) 反垄断调节有利于经济可持续增长

反垄断政策的另一重要方面就是保护和竞争,发现和制止各种形式的垄断对竞争的侵害。竞争是市场经济的本质特征,不尊重竞争原则的经济不是真正的市场经济。反垄断政策既监督和调节经济集中和垄断,也保护、鼓励和发展竞争。这就像一个硬币的两面。只有在制止恶性垄断行为的同时,保护和竞争才能使经济更有活力,促进提高企业效益,才能实现可持续增长。

俄罗斯在反垄断立法和实践中,都把禁止国家权力机构限制竞争的行为作为重点。在俄罗斯,政府限制竞争主要表现为,滥用优惠措施、人为设置壁垒、在提供国家服务时的歧视性做法、过多的不合理检查、通过行政资源对企业经营活动施加影响或直接干预。《俄罗斯发展竞争的纲要》指出,在市场经济中,某些企业“利用国家权力机构的力量参与竞争,这

^① Артемьев И. Ю., Битва за конкуренцию, <http://www.yabloko.ru/Publ/Book/FAS/gl1.html>

已成了他们参与市场竞争的不可分割的一部分”^①。该纲要认为,国家管理机构资源分配机制不透明,是新企业进入市场的严重壁垒。国家权力机构的行为限制了大多数企业参与竞争的积极性,也明显增加了社会和经济运行成本。

包括俄罗斯在内的有过多年转型经历的国家,市场经济仍不成熟,市场机制仍不完善,限制竞争的现象仍很严重。例如,企业联合限价、限产及分割销售市场,有些行业通过企业联合已经发展到少数企业垄断市场的局面。特别是计划经济体制时的政企不分状况仍然存在。“国家经济生活中仍存在着严重的行政性限制竞争现象”^②。

从计划经济到市场经济转轨过程中,如果没有充分的市场竞争,就很有可能产生政府主导经济增长模式。这一模式的主要特征是,政府在投资、融资及土地等资源配置方面掌握过多的权力,几乎所有的企业都不得与政府搞好关系。政府是最主要的投资主体,以GDP增长指标为经济发展的最高目标,而不重视资源和环境的承受能力。政府投资是在任何一种经济体制下都能拉动经济增长的最简单的方式。由于缺少对政府投资行为的约束和监督制度,这一增长方式中蕴藏着产生经济低效和腐败的因素。在政府主导的投资行为中,没有合理的竞争机制,大资本从政府投资行为中获得了最大份额的利益,而大量劳动者只是得到了继续提供劳动力的机会,继续为经济增长贡献他们的体力。劳动者实际上仍然只是可以再生的生产要素,成了经济增长的手段,而不再是目的。

在市场经济中,国家权力与资本结合并成了影响经济发展的重要因素时,就形成了权贵市场经济。权贵市场经济是社会经济转型过程中的一种变态现象,其本质是反竞争的,因而也是反市场的。在市场经济中,限制经济可持续发展的因素很多。但在权贵市场经济条件下,经济增长肯定是不可持续的。

(三) 反垄断调节有利于保障国家的经济

安全

经济安全是非传统安全的主要内容,主要包括一个国家的金融安全、产业安全、环境安全、粮食安全和资源安全。针对不同的经济安全内容有不同的保障措施。经济安全是社会和经济可持续发展的内在要求。

经济安全对于转型国家有着特别重要的意义。在经济全球化条件下,转型国家的经济受到来自外部的威胁。“转型国家在其制度变迁过程中,还要应对经济全球化对国家经济主权和经济安全带来的挑战,特别是要处理好经济主权与经济安全的关系。这是转型国家有别于其他国家的特殊性的一面”^③。

转型国家经济受到的主要外部威胁是,国际资本对转型国家金融体系的侵蚀,对国家核心产业和流通领域的控制。

俄罗斯在保障国家经济安全方面的一个重要做法是,规定了42项对国家安全有重要意义的经济活动,对进入这些经济活动的范围、并对相应俄罗斯企业形成控制的外国资本实行监督。在这些经济活动中,包括从事自然垄断性质的经营性服务和联邦级矿产地的开采等。

俄罗斯对外国投资其战略企业的审批和监督制度相当繁琐,但也相当有效。对外国投资进行安全审查是各国普遍做法,也都有各自的法律基础。这是在世界贸易组织规则范围内各国保护经济安全的权利。尽管有的转型国家已经建立对外资的审查制度,但最重要的是不要形同虚设。在这方面,俄罗斯的做法可以借鉴。

(责任编辑:李丹琳)

① Программа развития конкуренции в Российской Федерации, http://www.businessuchet.ru/pravo/DocumShow_DocumID_153607.html

② 王晓晔:《反垄断法在构建和谐社会中的作用》,《学习时报》2006年第11期。

③ 郭连城、李卿燕:《经济全球化与转轨国家经济安全相关性》,《世界经济》2005年第11期。