

# 英国竞争主管机构的法律改革及其对我国的启示

王健

(浙江理工大学法政学院,浙江杭州,310018)

**摘要:**英国《2002年企业法》对原来的竞争主管机构进行了全面的改革,强化了它们的独立性,并赋予其广泛的权力。为此,英国新设立了一个独立的主管机构OFT以取代原来的DGFT,并明确将其定性为独立的法律实体。同时,将原来隶属于CC的CCAT独立出来并更名为CAT,使其成为一个新的独立的专家型的处理竞争法律事务的机构,而CC则有了新的任务。此外,法令对于OFT和CC的权力进行了有效的配置,强化了他们的执法权力。为了使竞争事务的决策远离政治,法令对于国务秘书的权力进行了严格限制,其影响力已经大不如前。我国应积极借鉴英国的改革经验,对我国将来的反垄断主管机构进行全新设计,设立高度独立的、强大的反垄断主管机构。

**关键词:**英国《2002年企业法》;竞争主管机构;OFT;CAT

中图分类号:DF41

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2005)06-0754-05

## 一、英国竞争主管机构的历史演进

英国的竞争制度有着较长的历史,在19世纪时就有关于竞争限制方面的普通法判例。现代英国竞争法始于1956年的《限制性贸易惯例法》(Restrictive Trade Practices Act 1956)。根据此法设立了限制性贸易协议登记处(这一机关后由公平贸易局长接管)和限制性贸易行为法院。在1973年,英国制定了《公平贸易法》(Fair Trade Act 1973),该法创设了公平贸易局长(Director General of Fair Trading,以下简称DGFT),规定了合并控制制度和垄断调查制度。按照法律规定,DGFT是处理与竞争政策有关问题的主要机构,有权对垄断和竞争问题作出报告。英国的垄断与兼并委员会(Monopoly and Merger Commission)是另一竞争主管机构,该组织首先是根据1948年的法案建立的,当时用的是另一个名称(垄断和限制性贸易行为委员会)。后来,1973年《公平贸易法》对其作用作了明确规定,即对垄断和兼并行为、不正当竞争行为及由局长或国务大臣提交的一些公共团体的行为进行调查。英国的限制性贸易行为法院的职责是根据局长提交的报告审理限制性贸易协议和零售价格的维持案件,从而决定这些行为是否与公众利益一致。如果宣布协议违反公共利益,法院就发布命令或者要求违法

的公司采取行动。那时,虽然竞争政策的许多方面已经从政治领域分离出来,但国务大臣对于许多竞争事务仍有着最终的决定权<sup>[1]</sup>。

1998年,英国议会通过了《竞争法》(Competition Act 1998),该法于2000年3月1日生效,它取代了《1956年限制性贸易惯例法》,但对于1973年《公平贸易法》中的垄断与合并制度没有作出重大修改,而垄断和兼并委员会则由1999年4月成立的竞争委员会(Competition Commission)取而代之。竞争委员会除继续履行垄断和兼并委员会根据1973年《公平贸易法》赋予的职能外,还承担1998年《竞争法》赋予的受理不服公平贸易局根据该法作出的处理决定的上诉仲裁职能。1998年《竞争法》赋予公平贸易局长更大的调查权力,该法还规定了受害人向普通法院提起私法诉讼的权利<sup>[2]</sup>。

## 二、《2002年企业法》与英国竞争主管机构的改革

2002年11月7日,英国颁布了《2002年企业法》(Enterprise Act 2002)。如果仅从字面意义上看,似乎与竞争法无关,但实际上该法包含了大量的竞争法条款,还有少量的消费者保护及破产法条款。

收稿日期:2005-09-12

作者简介:王健(1971-),男,浙江黄岩人,浙江理工大学副教授,法学博士,华东政法学院经济法博士后,主要研究方向:经济法基础理论,竞争法。

其中,竞争法条款已于2003年6月20日生效。

《2002年企业法》出台的直接推动力量源于英国政府。在2001年竞选时,政府声明:通过给竞争当局更多的独立性和加强英国竞争制度及促使英国竞争制度的现代化来提升企业及其生产力;同时,改革破产法和处理损害消费者的贸易实践,使英国成为世界上从事商业活动的最佳场所。

2001年7月31日,英国财政部与贸易产业部公布了一部白皮书——《生产力与企业:一个世界级的竞争制度》<sup>①</sup>,确信竞争与消费者的信心将提高生产力。在该份文件里明确提出了竞争制度改革六原则,它们分别是:第一,竞争决定应由强大的、积极的和独立的竞争主管机构作出;第二,竞争制度应该铲除所有形式的反竞争行为;第三,竞争制度应该有强大的震慑作用;第四,受到伤害的当事人应该得到实际赔偿;第五,政府和竞争主管机构应该努力进行更广泛的国际协调和合作;第六,竞争政策应该高度清晰。

在此背景之下,《2002年企业法》于2002年11月7日由英国女皇签署颁布。该法共281条,26个附件,主要包括:

第一,将公平贸易办公室(Office of Fair Trading,以下简称OFT)定位于法人团体(corporate body),规定了其一般职能和超级控诉制度。此前,OFT仅作为公平贸易局长的一个法定办公室以对局长的工作提供行政支持,没有独立的法人资格,不拥有独立的权力。

第二,设立竞争上诉法庭(Competition Appeal Tribunal,以下简称CAT),规定了CAT的程序规则。CAT是一个新的独立机构,它承接了原竞争委员会上诉法庭(Competition Commission Appeal Tribunal,以下简称CCAT)的功能,同时也被赋予了一些新任务。

第三,规定了新的合并控制制度,赋予OFT与竞争委员会(Competition Commission,以下简称CC)更多的责任。只有在例外情形下才由国务秘书(Secretary of State,简称SoS)行使相关职责。

第四,规定由OFT作出是否将市场调查移交给CC的决定。只有在例外情形下,才由国务秘书作出市场调查移交的决定。同时规定了CC如何作出市场调查决定以及如何作出市场调查报告。

第五,规定了CC及其程序规则。

第六,引入一种新的个人卡特尔刑事犯罪,并且规定了OFT的一些调查权力。

第七,规定了其他竞争条款,包括一种新的权力——法院有权取消从事严重违反竞争法行为的公司董事资格及对1998年《竞争法》作了一些微小的修改。

第八,规划了一种新的执行某种消费者立法和相关问题的程序。

第九,规定了一种新的规则,来管理公共机构某些类型信息的披露。

第十,通过规定新的公司管理制度和限制行政破产事务官的使用,取消王室优先权,建立一种新的个人破产制度和改变破产服务账户的运用来改造破产法。

第十一,规定补充条款,例如法令如何实施和法令在英国实施的地域范围等技术性事务。

但就竞争制度改革而言,主要包括竞争主管机构的再造、合并控制制度的更新、卡特尔的刑事化、市场调查制度的修正及超级控诉与取消董事资格制度的导入等几个重要方面。其中,竞争主管机构的再造是此次改革的重中之重,是《2002年企业法》优先解决的问题,其直接规定与相关内容在《2002年企业法》中也占了较大的篇幅。

### 三、英国竞争主管机构的再造

如前所述,在《2002年企业法》实施之前,英国的竞争主管机构主要是公平贸易局长(DGFT)和竞争委员会(CC)。它们在执行竞争政策的过程中还时常受到国务秘书(部长)<sup>②</sup>的牵制,因此,独立性并不强,受到政治因素的干扰,执法效果不明显。英国政府认为,要建设一个世界级的竞争体制,必须要对原来的竞争主管机构进行全面改造,强化它们的独立性,并给予广泛的权力。《2002年企业法》(以下简称“法令”)首先创设了两个独立的执法机构OFT与CAT,然后赋予了CC新的任务及对国务秘书(部长)在竞争决策过程中的权力进行了限制。

#### (一) 改造OFT以代替DGFT

法令规定,OFT是一个法人团体,从2003年4月1日起开始运作。在原有的1973年《公平贸易

法》框架下,OFT不是一个独立的法律实体,仅仅是DGFT的一个内部机构,为DGFT的工作提供行政支持。在新的法律框架下,DGFT被取消,它的功能、财产、权力与责任都移交给了OFT。其目的在于排除局长在竞争法功能运作中的个人责任,支持一种集体的、制度上的决策方法<sup>[3]</sup>,从而提高OFT执法过程的透明度与责任心,管制过程的非人格化<sup>[4]</sup>。

OFT由1名主席和至少4名其他成员组成,他们共同构成OFT委员会,集体领导OFT的运作。主席由国务秘书任命,其他成员由国务秘书与主席协商后任命,国务秘书只有基于不胜任与不当行为的理由才可以解除委员会成员的职务。国务秘书经与主席协商后,还可以任命1名首席执行官(Chief Executive of the OFT)。法令生效后的2年时间内,国务秘书可以任命一人同时兼任主席与首席执行官,但从2005年4月1日开始,应该单独任命首席执行官<sup>③</sup>。OFT委员会将根据执行任务的需要任命其他工作人员来履行其职责。因此,除了委员会这一核心机构外,OFT还设置了竞争执行部(Competition Enforcement, CE)、消费者规则执行部(Consumer Regulation Enforcement, CAE)、市场和政策发动部(Markets and Policy Initiative, MPI)等内部机构。委员会的职责将主要集中于处理一些战略性的决定,而不涉及单个案件的处理<sup>[5]</sup>。

法令附表1规定,OFT有权做它认为有利于或有助于OFT职能发挥的任何事情,具体权力主要包括调查、发布指南、对竞争违法行为作出处理决定、罚款和赔偿措施等,它也有权授权其他组织来行使其职权。附表1同时要求OFT公开它处理利益冲突的规则和程序指南。法令规定在每个财政年度之前,OFT要公开它的年度计划,阐明它本年度的主要目标和需要优先处理的事项,并将计划呈送议会。OFT同时必须公开它的年度报告,并将报告呈送议会。OFT有权获得与其职能有关的任何信息,这有助于OFT作出决定和完成任务。它将向公众提供与其职能有关的信息与建议,也可向政府部长与公共机构提供建议与信息。

经过改造获得独立地位的OFT,已经“面目全非”,从原来一个“没有多少牙齿”的组织演变为一个“有足够能力咬人”的组织,从竞争事务的“咨询者”

演变为“参与者”<sup>④</sup>。

## (二) 将CCAT从CC中剥离并更名为CAT

1998年《竞争法》设立了CCAT,当时它仅是CC的一个内部机构。法令将CCAT从CC中剥离,使其成为一个新的独立的专家型的处理竞争法律事务的机构<sup>⑤</sup>。CAT可以审理那些因违反竞争法而产生的损害赔偿诉讼请求,这种权力原来由高等法院和地方法院行使。当时的CCAT没有权力对损害赔偿问题进行判决,因此这是一个巨大的改变。CAT在审理损害赔偿案件时,OFT和欧盟委员会对于违反竞争法的事实决定对其有约束力,这被认为可以减轻原告的举证责任。消费者团体可以就违反竞争法的行为向CAT提起代表诉讼。民事法庭在审理案件的过程中如遇到需要对是否有违反竞争法的行为作出决定的情况,应将该问题移交CAT,CAT的决定对民事法庭有约束力<sup>[6]</sup>。另外,CAT已经实质上提高了对于合并和市场问题的管辖,它将审查CC的决定,同时,也审查由OFT、部门监管者、国务秘书或其他相关部长作出的市场调查移交与相关性决定<sup>[7]</sup>。上诉的主要理由包括违法、程序不公和不合理<sup>[8]</sup>。

CAT由1名主任(President)、1名主席(Chairmen)和其他普通成员组成。法令附表2规定,上议院大法官任命主任和主席,国务秘书任命其他普通成员;国务秘书有权制定CAT规则;每个案件必须由主席与其他两名成员进行审理。CAT的判决在高等法院登记后可以直接在英格兰和威尔士执行,它的判决与高等法院的判决具有同样的法律效力<sup>[9]</sup>。CAT在运作过程中接受一个新的机构——竞争服务机构(Competition Service)的支持,这种支持主要是财政和人事方面的支持。该机构原来对CC的调查小组和CCAT都提供服务,这种安排在法令通过后就显得不合适了,因为CAT现在要审理针对CC决定的上诉,于是将其独立出来。竞争服务机构雇佣原CC的职员,同时接收它的财产与责任<sup>[10]</sup>。

## (三) 赋予CC新的任务

CC最早由1998年《竞争法》所创设,它承担了1973年《公平贸易法》所设定的垄断和兼并委员会(Monopoly and Merger Commission,简称MMC)的角色。

在1998年《竞争法》的基础上,法令进一步规定,有关合并和市场调查事务的决定,最终由CC而不是国务秘书作出,这在制度上是一个根本性的改变。CC的任务在于决定是否存在竞争的实质减少;如果有,决定应该采取何种补救行动来解决问题或是否应该建议其他监管部门采取这种行动。在采取行动时,CC应该考虑综合的、合理的和实践中可执行的解决方案。同时,CC要基于任何消费者的利益来考虑行动的效果。关于补救措施,CC有两种主要权力:接受企业承诺的权力;当CC认为企业的承诺是不可执行的,它有权作出命令。在考虑是否接受企业的承诺或作出命令时,CC有权要求OFT与涉案企业协商,看是否有可能达成CC可以接受的承诺。OFT有责任进一步监督企业对其承诺和CC命令的执行。

法令附表8对CC的有关颁布命令的权力进行了规定。这种权力是比较广泛的,它可以采取各种行为的补救方法来改变一个人或企业的行为,包括对商品和服务价格的形成进行控制,这就是说,CC可以决定一个产业是否应该受到管制;更为重要的是,CC也可以采取结构的补救办法,它可以决定分割和解散一个企业。因此,在新的制度下,CC可能会要求一个垄断企业将自己分割成地区性的公司或竞争性的公司。在1993年英国煤气公司案中,当时的MMC曾经提出采取这种权力但遭到政府的否决<sup>[41]</sup>。

(四) 对国务秘书(部长)在竞争决策过程中的权力进行限制

法令进一步推进了竞争事务决策的非政治化倾向。根据1973年《公平贸易法》规定,国务秘书有权对合并事务作出决定,并且广泛运用公共利益测试标准。国务秘书的参与增加了合并控制的不确定性。据统计,自1997年5月起,国务秘书否决了竞争主管当局对12个非报业合并案件所作的决定。其中,7个涉及是否将案件移交给CC的决定,5个涉及根据CC的报告所作的救济措施的决定。法令修正了英国合并控制的现存框架,取代了1973年《公平贸易法》有关合并控制的大部分条款。现在,国务秘书将不再有权决定合并控制问题,合并控制的最终决定权在于作为独立竞争机构的OFT和CC。只有涉及特别的公共利益问题例如国家安全问题时,

国务秘书才可以参与决定。如果国务秘书想以公共利益为由干预竞争事务,他必须发出干预通告。

按照原垄断调查制度(monopoly investigations)<sup>⑥</sup>的规定,OFT只有垄断调查的建议权,决定权在于国务秘书。现在,法令对国务秘书发动市场调查(market investigations)的中心地位给予了限制,规定大多数市场调查移交的决定由OFT作出。当OFT有合理理由怀疑一个英国市场的某个或某些特征避免、限制或歪曲了竞争时,它就有权力将该市场提交CC调查。CC将根据有无竞争问题来作出决定。如果有竞争问题,将进一步决定合适的赔偿<sup>[11]</sup>。

#### 四、英国竞争主管机构的法律改革对我国的启示

法令对于竞争主管机构的改革是巨大的,目标非常明确,即决心将英国的竞争主管机构塑造成一个独立的、强大的机构,并免受政治因素干扰。

总体而言,法令对于英国竞争主管机构的改造是成功的,它对英国的经济运行及有效竞争政策的建立必将产生积极的影响。有学者评价:“法令所带来的一些变化特别是将竞争管理的权力从政客移向一个独立的机构,被认为是管制的国家的进一步发展,或者说是一种新的公共管理。”<sup>[41]</sup>

我国正在进行反垄断立法,如何构筑反垄断主管机构是人们非常关注的问题,也是立法的难点之一。目前,我国对于限制竞争和垄断行为的管辖权是比较分散的。国家工商行政管理局是《反不正当竞争法》的主管机构,它对于部分限制竞争和垄断行为,例如串通投标行为、搭售行为、行政垄断行为等有管辖权;国家发改委通过制定《制止价格垄断行为暂行规定》从而拥有价格垄断行为的管辖权;商务部制定了《外国投资者并购境内企业暂行规定》,有权管理外国投资者并购境内企业中所涉及到的垄断行为。因此,在《反垄断法》起草过程中,对于谁将是未来反垄断法的主管机构,是设立新的反垄断主管机构,还是由目前的国家工商行政管理局、国家发改委还是商务部独立抑或分别行使职权,争论很大。从我国目前的实践来看,工商行政管理部门是主要的反垄断机构,在执法中表现为地位不高、权威不足,

不少地方工商行政管理部门都不同程度地陷入了地方保护主义的泥潭。尽管现在各级工商行政管理部门改为垂直领导,但在实践中,由于职能不专、专业不强而很难适应反垄断法的要求<sup>[12]</sup>。由国家发改委担任反垄断主管机构的角色,笔者认为同样不合适。因为国家发改委是我国经济管理中的主要职能部门,是一系列产业政策的制定者,它不可能很好地处理竞争政策和产业政策之间的矛盾,如果由其执行,反垄断法的实施效果将会大打折扣。至于商务部,它主要负责商业领域的管理职责,而反垄断法的管辖范围已远远超越商业领域,涉及众多的产业甚至一些非赢利性组织,因此,商务部也不能担当此重任。

对于反垄断法来说,建立一个有效的、独立的和强大的反垄断法主管机构是非常必要的,我们应该认真学习和借鉴英国竞争主管机构改革的最新成果,对我国将来的反垄断主管机构进行全新的设计,设立高度独立的反垄断主管机构。这种反垄断主管机构应直接隶属于国务院,并采委员会制,像英国一样,支持一种集体的、制度上的决策方法。在处理反垄断案件时,该反垄断主管机构具有强大的和广泛的权力。鉴于中国幅员辽阔,可以在省一级设置反垄断分支机构,该机构不属于地方政府领导,其经费和人事关系应由中央反垄断主管机构统一安排。对于反垄断主管机构的裁决不服的,可以向高级人民法院或最高人民法院起诉。鉴于反垄断案件的特殊性和复杂性,人民法院应在其内部设置专门负责竞争案件审理的竞争法庭。

注释:

- ① 英国政府还公布了另两部白皮书,分别是:《生产力与企业:破产——第二次机会》(2001年7月)、《现代市场:有信心的消费者》(1999年7月),它们构成了《2002年企业法》的立法基础。
- ② 英国的贸易产业部(DTI)是竞争主管机构之一,其部长常被称为国务秘书。在竞争法有关文献中,经常用国务秘书指称贸易产业部部长。另外,需要提及的是,早期的许多竞争法文献将国务秘书翻译成国务大臣,我认为这种翻译并不准确。
- ③ 这种安排是议会平民院与贵族院激烈争论的结果。平民院主张只设立主席,不设立首席执行官。但贵族院认为,从OFT一开始成

立时起,希望主席与首席执行官同时存在。最后妥协的结果是,主席与首席执行官同时设立,但在2005年4月1日前可以由一人兼任,这主要考虑到现任OFT主席John Vickers将在2005年4月1日退休。See Tim Frazer, *Enterprise Act 2002*, The Law Society, 2003, P9.

④ 参见 Mike Martin. *A Major Player Enterprise Bill Report*.

⑤ 其主要原因在于复杂的竞争法律事务是一般的民事法庭的法官所不能胜任的,它必须由经济学家和其他专家组成。这些专家可以为法律、经济和事实问题的判断提供帮助。See Tim Frazer, *Enterprise Act 2002*, The Law Society, 2003, P13.

⑥ 法令第四部分规定了新的市场调查规则。该规则代替了1973年《公平贸易法》对于垄断调查的规定。垄断调查被更名为市场调查的主要原因在于1973年《公平贸易法》对垄断调查的定义比较繁琐而且难以操作,因此受到广泛的批评。

参考文献:

- [1] 约翰·亚格纽. 竞争法[M]. 南京: 南京大学出版社, 1992. 15 - 17.
- [2] 孔祥俊. 反垄断法原理[M]. 北京: 中国法制出版社, 2001. 747 - 748.
- [3] Tim Frazer. *Enterprise Act 2002* [M]. London: The Law Society, 2003. 10.
- [4] Cosmo Graham. *The enterprise act 2002 and competition law* [J]. MLR, 67(2): 273 - 288.
- [5] OFT. *Overview of the enterprise act 2002* [EB/OL]. <http://www.oft.gov.uk/enterpriseact/htm>. 2004-09-01.
- [6] Aparna Viswanathan. *From buyer beware to the confident consumer: does enterprise act create a world class competition regime* [J]. I.C.C.L.R., 2003, 14(4): 139 - 145.
- [7] Slaughter and May. *United kingdom competition law* [J]. *Euro money Institutional Investor*, 2003, (Competition and Antitrust): 87 - 89.
- [8] Ian Rose, Ariane De menceix. *The enterprise bill* [J]. *Competition Law Journal*, 2002, 1(2): 174 - 176.
- [9] Saleem Sheikh. *Enterprise bill* [J]. I.C.C.L.R., 2002, 13(12): 445 - 447.
- [10] *Explanatory Notes to Enterprise Act 2002* [EB/OL]. <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/en2002/02en40-a.htm>. 2004-09-03.
- [11] Kirsty Middleton. *The americanisation of UK competition law* [J]. *Law & Practice Quarterly*, 2003, 8(1): 28 - 31.
- [12] 段钢. 关于我国反垄断立法的构想[J]. *政治与法律*, 2000, (6): 58 - 63.

(下转 747 页)

干部学院学报, 2002, (2): 72.

研究, 1996, (6): 38.

[9] 杨伟东. 行政附带民事诉讼探略[J]. 行政法学研究, 1998, (1): 61.

[11] 施金才, 陈晓宇. 关于行政附带民事诉讼若干问题的思考[A]. 行政法理论与审判实务研究[C]. 北京: 人民法院出版社, 2000. 751-763.

[10] 王保礼, 刘德生. 行政诉讼附带民事诉讼问题探讨[J]. 法商

社, 2000. 751-763.

## On coordinate disposition of cross cases between civil dispute and administrative dispute

LIAO Yong'an

(College of Law, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

**Abstract:** It is a very common legal phenomenon that civil dispute interweaves with the administrative dispute, and how to deal with it coordinately is an important subject of procedure law's research. In author's view, as for the disposition of this kind of cross cases, concrete analysis should be made according to concrete situations, and two kinds of different methods should be taken separately: One is to solve subsidiary administration problems in civil proceedings; The other is to solve subsidiary civil problems in administrative lawsuit.

**Key words:** civil dispute; administrative dispute; cross cases; coordinate

[编辑: 苏慧]

(上接 758 页)

## The legal reform of U.K competition authority and revelation to China

WANG Jian

(School of Law, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310018, China)

**Abstract:** Enterprise Act 2002 of U.K instituted a comprehensive reform against former competition authority, which strengthened the independence of authorities and endowed it a broad power. Furthermore, the Act built a new independence authority named OFT in place of DGFT and definitely prescribed the competition authority as an independent legal entity. At the same time, the Act separated CCAT from CC and renamed it CAT, and then CC was given a new task. In addition, the Act collocated effective power for OFT and CC and strengthened their power of executing the law. In order to make competition affairs isolate from politics, the Act strictly restricted the power of the Secretary of State. We should actively learn the experience of the reform of U.K and design a new style of the future authority in China that is an independent and strong antimonopoly organization.

**Key words:** enterprise Act 2002; competition authority; Office of Fair Trading; Competition Appeal Tribunal

[编辑: 苏慧]