

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0469-06

论区域经济一体化与竞争机制的完善

陈 文 游 钰

[摘 要] 区域经济一体化是世界经济发展的重要潮流,我国许多地理上相互邻近的地区也正在大力推进区域经济一体化。健全的竞争规则以及有效的执法、司法体系是区域经济一体化对竞争机制的基本要求。我国的地方保护较为严重,地区壁垒林立,竞争规则尚不健全,竞争执法力度不足,这些已成为我国许多地区推进区域经济一体化的重要阻碍因素。在完善市场经济体制以及推进区域经济一体化过程中,我国应当大力建设竞争文化,破除地方保护,开展执法合作,提高执法效率,从而为全国统一市场以及区域共同经济的发展确立良好的竞争规则和法制环境。

[关键词] 区域合作;竞争;经济一体化

[中图分类号] F207 [文献标识码] A

在我国,为了更好地通过合作促进地区经济发展,许多在地理上相互接近的地区,如(泛)珠三角地区、长三角地区、环渤海地区等纷纷开展区域合作,并努力推进区域经济一体化。然而,区域合作和经济一体化是一个漫长而复杂的过程,它不可能一蹴而就。在这个过程中,参与合作的政府部门、企事业单位、学界和个人都必须共同面对和解决在区域合作和经济一体化过程中所遇到的一系列问题。其中,竞争机制的完善,是区域经济一体化过程中所必须解决的重要问题。本文将对这一问题进行分析并提出建议。

一、区域经济一体化与竞争机制

(一)完善的竞争机制是区域经济一体化的重要基石

区域经济一体化是当今世界经济发展的一大潮流。在新技术革命的推动下,生产、贸易、运输、消费都发生了深刻的变化,而经济领域的竞争也伴随着全球化进程而日益加剧。为了整合资源,实现优势互补,更好地提高本地区的经济竞争力,以及相邻区域之间开展合作,实现经济一体化是许多地区作出的选择。区域经济一体化与经济全球化并行不悖,取得了明显的成就。其中,欧盟地区的经济一体化程度最高,成效最为明显,此外,北美自由贸易区、东盟自由贸易区也获得了迅速的发展。与此同时,一国之内(特别是那些国土面积大的国家)所开展的区域经济合作也受到了越来越多的重视,我国的泛珠三角地区经济合作、长三角地区经济合作即属于这一种情形。

区域经济一体化进程的核心内容是减少和消除各国、各地区之间在经济、贸易、技术、投资、运输等方面存在的障碍和限制,促使资源配置能够在区域范围内自由进行,从而实现经济贸易发展、技术进步等目标。在推进经济一体化过程中,建立与经济一体化相适应的配套机制极为重要,这里的机制包括贸易、投资、税收、竞争等各个方面,其中,竞争机制是非常重要的一个方面。从一定意义上讲,区域经济一

作者简介:陈 文,武汉大学法学院博士生;湖北 武汉 430072。
游 钰,厦门大学法学院副教授,法学博士。

一体化的过程就是竞争能够在一定区域内越来越自由、公平地进行的过程。如果没有完善的竞争机制,换句话说,有关市场主体还无法在相关区域内开展自由、公平的竞争,这说明在相关区域内资源配置受到了各种因素的干扰,还无法有效进行,经济一体化的目标也就无法很好地达成。在一国领域内开展区域经济合作,其面临的问题比国家之间开展经济合作要简单一些,因为一国的市场本来应当是统一、透明、开放、公平的。但在我国,由于市场经济还不发达,并且还地区封锁等阻碍全国统一市场发展的因素,统一市场依然是一个需要继续努力才能达成的目标。在这一背景下,开展区域合作并促进区域经济一体化具有重要的现实意义。而有效的竞争机制则是我国相关地区开展合作和实现区域经济一体化的重要基础。

(二) 区域经济一体化对竞争机制的基本要求

1. 确立符合共同市场要求的竞争规则。建立共同市场是区域经济一体化的基本目标之一。参与区域合作的各个地区通过各种措施消除资源配置障碍,实现本区域市场的高度一体化运作,从而提高市场效率,增强本地区经济竞争力,促进经济发展。有效的竞争规则是共同市场的重要保证,与建立共同市场目标相适应,相关区域必须确立符合共同市场要求的竞争规则。竞争规则的基本目的在于建立一种竞争秩序,这种竞争秩序体现了自由、公平、效率等具体价值,任何有悖于这些价值的反竞争行为将被宣布为非法。以欧共体(欧盟)为例,欧共体在推动欧洲共同市场发展和经济一体化进程中特别强调要建立和完善竞争机制,《欧洲经济共同体条约》(《罗马条约》)第 3 条第 f 项规定,欧共体要“建立一种确保共同市场内竞争不受扭曲的制度”,而该条约的第 85 条和第 86 条等条款则对欧共体的基本竞争规则作出了规定,宣布违反上述规则的限制竞争协议、滥用市场支配地位等垄断行为为违法行为。实践证明,欧共体竞争规则在建立欧洲共同市场以及实现欧洲经济一体化方面发挥了重要的作用。因此,无论是在多大区域范围内实现经济一体化,确立符合共同市场要求的竞争规则都是极为重要的一环。

2. 建立迅速排除反竞争行为的执法和司法体制。竞争与反竞争行为总是相伴而生的,在建立共同市场并实现区域经济一体化的过程中,必须有效地排除各种反竞争行为,从而维护相关区域的竞争秩序,确保竞争机制正常发挥作用。以欧共体为例,欧共体除了确立相关竞争规则外,还建立了有效的执法和司法体制,具体而言,欧共体委员会第四局负责竞争执法,欧洲法院以及稍晚设立的欧洲初审法院负责审理相关案件。为了更迅速有效地排除反竞争行为,欧共体还采取了许多执法方面的改进措施。例如,为了加强对国际卡特尔的规制,欧共体自 1996 年起引入了宽恕政策,鼓励卡特尔成员主动揭发隐蔽的卡特尔,欧共体还大幅度提高了卡特尔的罚款数额,以加强惩罚的威慑力。与此同时,为了加强执法,欧共体委员会第四局内专门设立了卡特尔处。这些措施的采用,保证了欧共体委员会能够迅速有效地对卡特尔等反竞争行为作出反应,及时采取措施加以调查、制止、制裁。有效的竞争执法和司法体制有利于维护竞争秩序,有利于促进区域共同市场的建立和经济一体化的实现。

二、区域经济一体化过程中的竞争机制障碍

我国许多地区所开展的区域合作取得了一定的成效,区域经济一体化也得到了发展。以泛珠三角区域合作为例,在第一届泛珠三角区域合作与发展论坛后,参与泛珠三角区域合作的省份就纷纷相互派出经贸代表团,并召开各种会议,商谈合作事宜。例如,广东与广西、广东与湖南在 2004 年签订了一揽子合作协议,其中,广东与广西的合作项目合同总金额达 486.31 亿元,广东与湖南的合作项目合同总金额达 358.34 亿元^[1](第 23 页)。“从首届洽谈会至第二届洽谈会,‘9+2’各方已签署合作项目 5320 个,投资额 7461 亿元。”^[2](第 1 页)“从第三届珠洽会闭幕至第四届珠洽会开幕期间,‘9+2’各省区共实施合作项目 6990 个,投资金额 4490.8 亿元,完成投资 2460.6 亿元”^[3](第 58 页)。而在推进共同市场方面,“9+2”各省区也作出了许多努力,例如,在泛珠三角区域合作与发展论坛的基础上,9+2 各省区还建立了行政首长联席会议制度、政府秘书长协调制度和部门协调落实制度。与市场监管有关的部门如工商、质监、物价等部门纷纷召开会议并采取相关措施排除泛珠三角区域合作和经济一体化过程中的各种障

碍,取得了一定的成效。但是,我们也应当看到,我国的区域合作以及区域经济一体化仍然面临着竞争机制方面的重重障碍。

(一) 地方保护盛行,地区壁垒林立

地方保护以及由此引起的市场分割和限制竞争在我国屡见不鲜。虽然中央三令五申要打击和破除地方保护,维护公平竞争,也出台了一系列法律、法规和政策,如《反不正当竞争法》、《关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》,但收效甚微。为了维护地方利益,促进地方经济的发展,许多地方政府以及相关政府部门往往会采取措施对本地区的企业予以特别扶持,这些措施之中包含了许多限制竞争的安排。例如,设置关卡不让外地商品进入本地市场,或者不让紧缺产品流出本地市场;对外地经营者或者商品进入本地市场设置各种障碍和歧视性措施,多收或者滥收费用,设置不必要的审批、核准程序,采取歧视性技术措施,等等。地方保护问题之所以屡禁不绝,有其深刻的原因。从体制上来讲,我国曾长期实行高度集中的计划经济体制以及与此相适应的行政管理体制,在这种体制下,资源的配置、经济的运行都是在政府权力的直接安排下进行的,政府权力渗透于社会经济的每一个角落。实行改革开放以后,我国确立了以社会主义市场经济为目标的改革方向,行政管理体制也朝着与市场经济体制相适应的方向进行改革,并取得了很大的成就。但体制改革是一个渐进的过程,目前还远远没有完成。从思想意识来看,政府和企业都还不完全习惯由市场机制作为配置资源的基础性手段,一些政府部门还习惯于运用行政权力干预市场竞争和经济运行,也喜欢以此来为本地企业排忧解难,而企业也希望能获得政府的特别“关照”,以实现自身的利益。在改革开放以后,我国出现了利益多元化的格局,地方利益乃至地方政府的利益都作为重要的利益存在,而地方保护则有利于实现这些利益。地方保护以及地区壁垒的存在使我国的统一大市场无法真正建立,在许多经济领域,市场被人为地分割成众多的地方性小市场,这显然不利于资源的优化配置,也不利于地方经济的长期发展。我国各地存在不同程度的地方保护主义,地区壁垒林立,企业还无法完全在全国以及有关区域内开展自由、公平竞争,这阻碍了统一市场的建立和经济一体化的推进。

(二) 竞争规则不健全

我国长期实行计划经济体制,排斥竞争和竞争机制。改革开放以后,开始引入竞争机制并制定有关竞争法律、法规。由于时间不长,我国的竞争规则并不健全。在《反垄断法》出台以前,我国主要依靠《反不正当竞争法》、《价格法》、《招标投标法》等有关法律中的反垄断、反不正当竞争条款对有关反竞争行为进行规制,工商、价格等行政主管部门出台了相应的规章,各省、市也出台了一些地方性法规和规章。但是,从总体上讲,竞争规则特别是反垄断规则存在严重不足,没有形成完整的规则体系,条文的可操作性不强。《反垄断法》的出台在很大程度上改变了我国竞争规则不完善的局面,我国《反垄断法》较为系统地有关垄断行为如垄断协议、经营者集中、滥用市场支配地位、行政性垄断等作出了规定。但是,我国的竞争规则还需要进一步完善。在评价我国的竞争规则时,有如下几个因素是必须考虑的:第一,《反垄断法》于2008年8月1日开始实施,其实施的时间尚短,还无法显现其具体规制效果。第二,《反垄断法》虽然对主要的垄断行为都作出了规定,但这些条文非常原则,还需要在具体实践中加以细化。因此,与《反垄断法》相配套的指南、准则、细则是反垄断实践所必需的,它们也是竞争规则的重要组成部分,但在目前,除了国务院已经对经营者集中申报标准作出规定外,其他许多具体规则尚未出台。第三,我国还尚未对有关竞争规则进行清理,《反不正当竞争法》、《反垄断法》、《价格法》可能对同一种行为作出规定,而这些法律对相关行为的表述、法律责任、执法机构等方面的规定又不完全一致,因此,需要对这些法律规定进行系统化。第四,我国的反不正当竞争规则需要完善。实践中已经发现了一些《反不正当竞争法》所无法涵盖的行为,例如,经营者仿冒其他经营者的商业标识,而这些商业标识并非商标、企业名称等《反不正当竞争法》第5条所列举的那些标识,《反不正当竞争法》需要进行相应的修订和完善。所以,从总体上看,尽管在竞争规则方面,我国已经有了较为统一的依据,但是还不够健全。

(三) 竞争执法力度小

由于我国竞争规则不健全,特别是在《反垄断法》出台以前,我国在反垄断规则方面存在许多规则真空,因此,竞争执法活动特别是反垄断执法活动比较少。对于那些已经出台生效的竞争规则,有关执法机构的执法力度也比较小。例如,关于价格卡特尔,我国的《价格法》以及国家价格行政主管部门的行政规章已经作出了禁止性规定,但是,大多数价格卡特尔行为在我国处于无人监管或者缺乏实质监管的局面,即便有关主管机关立案查处价格联盟等卡特尔行为,处罚力度也相当小。例如,2001年8月,上海老庙黄金等全市最大的13家黄金饰品店联合制定黄金饰品基准价即最低每克96元。上海价格主管部门认为,该价格联盟是一种价格违法行为,并处以行政警告的处罚^[4](第46-54页)。这一价格违法行为虽然遭到查处,但其处罚非常轻,这种处罚几乎没有威慑作用。对于许多价格联盟(如彩电企业价格联盟、旅行社出境游最低限价)或者形形色色的行业价格自律活动,价格主管机关往往没有立案调查,有些只是在口头上表示反对的立场。因此,企业参与卡特尔等垄断行为的违法成本非常低,相应的执法活动和处罚无法起到应有的制裁和威慑作用。而对于那些涉及地方利益和政府部门的行政性垄断行为,有关机关则极少进行查处。因此,尽管我国存在许多地方政府及其部门出于地方保护而限制竞争的行为,也经常见于报端,但真正进行查处并处罚有关责任人员的非常少。可见,我国反地区垄断的法律、法规并没有落到实处,这种状况将对各地区开展合作并建立共同市场产生不利的影响。

三、区域经济一体化背景下完善竞争机制的对策

我国的区域经济一体化是在同一国家不同地区之间实行的经济一体化。从一般意义上讲,一国内部的经济本来应当是一体的,竞争环境、市场条件、资源配置都是统一的,但考虑到我国市场不完善、法制不健全、地区壁垒林立以及各地区经济文化水平等方面存在巨大差异,在现阶段推进区域经济一体化具有重要的现实意义。在这过程中,应当着力解决我国区域经济一体化过程中面临的许多障碍,不断完善竞争机制。

(一) 统一思想认识,共建竞争文化

泛珠三角区域合作、长三角区域合作等区域合作概念提出后得到有关各方的广泛认同,这是因为各地区合作存在坚实的基础,区域合作能带来各地区的共赢。但是,区域合作需要有一定的制度作为基础,而完善的竞争机制则是各方经济合作和实现共同发展的重要基石,参与区域合作的各个地区应当清醒地认识到只有竞争机制才能带来经济活力和长久的繁荣,进而实现合作各方的共赢。因此,在推进我国有关区域经济一体化过程中,合作各方应当把竞争机制作为区域合作的重要制度来进行建设。如果没有完善的竞争机制,区域经济一体化将无法真正实现。但是,由于竞争机制引入时间尚短、计划经济体制具有惯性、传统文化的影响等原因,我国并不具有深厚的竞争文化土壤,竞争观念还没有成为一种牢不可破的社会共同观念。在一些情况下,许多政府部门和工作人员还没有把市场机制、竞争机制作为资源配置的基本手段,还习惯于用行政手段来配置资源,并运用行政权力随意干预经济活动和市场竞争。而许多企业特别是国有企业与政府之间的关系并没有完全理顺。在竞争观念不强、竞争文化缺乏的环境下,要建立完善的竞争机制会面临很大的阻力。因此,参与区域合作的各方应当通力合作,大力宣扬竞争观念,培育竞争文化。

(二) 协调利益冲突,破除地方保护

从一般意义上讲,参与区域合作和实现经济一体化能给各方带来利益,实现共赢。从合作各方角度来看,各方都希望合作符合本地区的经济发展目标,并能从合作中获得最大利益。在推进区域合作和实现经济一体化过程中,各方总体利益是一致的,但也会存在冲突。如果各方都无限制地追求自身利益的最大化,而忽略其他合作方的利益,区域合作将最终流于空谈。因此,在区域经济一体化过程中,各方应当建立良好的利益协调机制,确保各方能够在合作中实现自身的基本利益并且能有效地协调各方的利益冲突。利益冲突的有效协调是破除地方保护的关键因素,也是有关区域确立完善的竞争机制的基本条

件。这一问题已经引起了各界的高度关注。例如,在泛珠三角地区开展合作过程中,许多学者就合作中的利益机制问题,提出了自己的看法。有的学者认为,泛珠三角应当建立互惠互利的利益调节机制,建立利益分享机制和利益补偿机制,各方都不应谋求在合作中的主导地位^[5](第 139-140 页)。有的学者还就区域合作补偿机制的形式提出了设想,认为可以通过更高级别行政机构的协调给予补偿,也可以通过区域间的贸易差额决定补偿金额,或者通过产业关联和技术转移等形式给予补偿^[6](第 48 页)。虽然有关利益协调问题已经得到了重视,但我国目前各区域合作未涉及明确的利益协调问题,也没有确立明确的利益协调机制。地方保护以及由此引起的地区垄断是妨碍我国区域经济一体化的重要因素,也是阻碍我国统一市场建立的重要障碍。在推进各区域经济一体化过程中,各方应当根据现有的法律、法规,完善有关竞争规则,从而为破除地方保护提供充足的规则依据。我国《反垄断法》、《反不正当竞争法》以及《关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》已经提供了反对地区垄断的基本规则,但是,有关规则的可操作性还不够强,参与区域合作的有关地区可以根据上述法律、法规出台实施细则和配套制度,从而能够更好地破除地方保护,并为各区域共同市场乃至全国统一市场的建立和完善以及实现各区域经济一体化良好的基础。

(三) 加强执法合作,提高执法效率

完善的竞争机制除了要有健全的竞争规则作为基础外,还必须要有有力的执法作为保证。参与区域合作的各方应当加强执法合作,提高执法效率,从而为区域经济一体化的实现创造良好的竞争执法环境。在此,笔者以泛珠三角区域合作为例进行探讨。泛珠三角区域合作开展以来,各地已经签署了一些涉及执法合作的协议,例如,内地九省区的工商、质量监督、价格、知识产权等主管部门达成了《泛珠三角区域工商行政管理合作协议》、《泛珠三角区域(九省区)质量技术监督合作框架协议》、《泛珠三角(九省区)物价部门交流合作框架协议》、《泛珠三角区域知识产权合作协议》,等等。合作各方根据相互之间达成的协议开展了一些执法合作,提高了竞争执法的效率。例如,内地合作各方的工商行政管理部门根据《泛珠三角区域工商行政管理合作协议》,召开会议共同探讨执法难题的解决,互通执法信息,迅速处理成员方提供的案件线索,完善案件协查机制,等等^[7](第 28 页)。但是,目前的合作只是初步的。首先,有关各方虽然达成了合作协议,但是这些协议比较原则,而且基本上是“软”协议,并没有涉及对违反协议行为的处理。其次,这些协议并没有对严重威胁泛珠三角共同市场和经济一体化的地方保护问题作出明确规定。再次,关于协议的执行缺乏必要的争端解决机制。这种状况表明,泛珠三角区域合作各方有必要进一步开展竞争执法合作,其发展方向是合作的制度化、规则的明确化以及建立执法协调机制。泛珠三角是我国区域合作开展较好的地区,其有关执法合作情况尚存在较为明显的缺陷,其他区域合作更是如此。法律贵在实施,如果没有有力的执法以及高效的执法合作机制,竞争机制的完善将很难实现,而区域合作的深入开展以及经济一体化的实现也将因此受到阻碍。

[参 考 文 献]

- [1] 陈广汉、李 颀:《泛珠三角区域经济一体化的探索》,载《现代城市研究》2007 年第 7 期。
- [2] 陈广汉:《泛珠三角区域合作的回顾与展望》,http://www.china.com.cn/info/zhuanti/06zsj/txt/2006-07/31/content_7033697.htm,2008-09-12。
- [3] 汤锦春:《泛珠三角合作机制存在的问题及其完善对策》,载《求实》2008 年第 6 期。
- [4] 刘 伟:《反垄断的经济分析》,上海:上海财经大学出版社 2004 年版。
- [5] 任泽洙:《泛珠三角区域经济合作与发展制度创新存在的问题及对策》,载《经济研究导刊》2007 年第 11 期。
- [6] 杨公齐:《“泛珠三角”经济合作的困境与首要解决的问题》,载《广西经济管理干部学院学报》2005 年第 2 期。
- [7] 曾 麒:《“泛珠”一年务实工作 成果丰硕:第二届泛珠三角区域工商部门高层联席会议综述》,载《工商行政管理》2005 年第 22 期。

(责任编辑 于华东)

A Study on Improving Competition Mechanism and Regional Economic Integration

Chen Wen¹, You Yu²

(1. Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China;

2. Xiamen University Law School, Xiamen 361005, Fujian, China)

Abstract : The regional economic integration is the important trend of the economy development of the world. The governments of many geographical neighboring areas in our country are devoting major efforts to carrying forward the regional economic integration. A perfect competition rule and an effective enforcement of the law and administration of justice are the fundamental requirements of the competition mechanism in the regional economic integration. In our country, the local protection is serious and there are a lot of area barriers. The competition rules haven't been perfect yet. The competition enforcement of the law is not strong enough. All of these have become the important barriers to the regional economic integration in many areas of our county. In the process of perfecting the system of market economy and promoting the regional economic integration, our country should devote major efforts to establishing the competitive culture and try to get rid of the local protection and develop the cooperation in enforcing the law to raise the effect of the enforcement of the law. Consequently, we can establish a good competition legal system environment for the unified market of the nation and the development of the interregional common economy.

Key words : interregional cooperation; competition; economic integration