

二、近期大陸反壟斷作為觀察

淡江大學中國大陸研究所副教授李志強主稿

- 今年以來，大陸陸續對市占率高的知名外商進行反壟斷調查，由於調查過程不透明、程序不公正，遭質疑係藉保護消費者之名，行打壓外商和保護本國企業之實。
- 大陸官方回應外界質疑表示，反壟斷調查旨在維護市場秩序、建立公平市場與保護消費者權益，調查對象也包括大陸企業。
- 大陸已漸學會透過市場法規干預商業交易以保障自身利益；相關作為也可能是大陸推動產業升級的一種做法，藉以彌補過去「市場換技術」政策的不彰。

（一）反壟斷調查對象主要為外商

大陸自 2008 年推出「反壟斷法」後，多年來甚少對企業經營行為展開調查。但今（2014）年以來，大陸國家發展和改革委員會（以下簡稱國家發改委）、商務部和工商總局等反壟斷三部委，陸續對微軟、高通、奔馳（Mercedes-Benz）、寶馬、克萊斯勒和三菱等知名外商進行反壟斷調查，引起了外商界與歐美日輿論的廣泛關注。美國財政部長傑克·盧（Jacob Lew）在今年 9 月中致函大陸國務院副總理汪洋時，甚至表示大陸對外商的一連串反壟斷調查，可能會嚴重影響美「中」關係。

事實上，大陸從去（2013）年 1 月開始，就先後對液晶面板、奶粉、黃金、白酒、藥品、汽車、通信、保險、水泥、電腦軟體等各類違規企業開出罰單，至今年 9 月罰金累計達 32 億元（人民幣，以下同）。大陸主要是認為違規企業濫用其市場支配地位，作出破壞公平競爭的壟斷行為。例如微軟被指控拒絕向協力廠商開放程式介面和進行成套銷售（Bundling Sale）；奔馳則被認定採取縱向價格壟斷（Vertical Price Monopoly）手法操縱零組件與維修價格，導致其 C 級系列轎車的所有零組件售價加總，相當於一輛新車價格的 12 倍。

由於反壟斷的調查對象大多是在大陸市占率很高的外商，加上調查過

程的不透明和資訊不公開，因此外商紛紛質疑大陸的反壟斷只針對外資企業，甚至認為大陸此舉是在藉保護消費者的名義，來打壓外商和保護本國企業。中國歐盟商會隨即在 8 月 13 日發表公開聲明，認為大陸的反壟斷調查存在程序不公正與外商待遇不公平兩大問題，主要表現在未舉行充分聽證的情況下，大陸有關部門常以恐嚇性的強硬行政手段迫使外商接受懲罰，且告知外商不要對調查提出質疑和挑戰，也不要再在審訊過程雇用律師，或求助其政府和所屬商會等。因此大陸的「反壟斷法」中，雖然規定被調查者享有行政覆議和行政訴訟等救濟手段，但是最後幾乎沒有外商提出異議，外商的態度也十分配合。例如在這一波高級轎車的操縱價格調查中，捷豹路虎（Jaguar Land Rover）旗下的 3 款車型率先降價 20 萬元，隨後奔馳、奧迪、寶馬也紛紛降低維修價格。

（二）大陸官方對外商的回應

對於外商的反彈，大陸國家發改委則澄清反壟斷的調查對象也有大陸企業，例如去年茅臺和五糧液兩家大陸國企，就因操縱價格分別被罰款 2.47 億元和 2.02 億元。而對外商的調查較多，原因是當外商在他國也有壟斷行為時，會比較受到大陸執法部門的注意，同時也較易蒐集證據。例如微軟在歐美都遭受類似調查，韓國也處罰過高通（Qualcomm），臺、韓液晶面板廠商亦曾收到歐美罰單。至於調查件數從去年開始增加，是因為「反壟斷法」生效後的最初幾年，大陸監管部門要有一段摸索期，調查也需要一定的時間，所以直到這兩年才開始公布調查結果。例如，大陸國家發改委在去年 9 月公布三星等企業壟斷液晶面板價格時，就曾表示調查過程共花費了 6 年時間。最後，大陸並強調反壟斷調查只是為保護國內消費者權益，因為當被調查的外商大幅降價後，反而會壓縮大陸企業的價格競爭空間，對本土品牌造成壓力，因此反壟斷調查並非保護國內企業的工具。

（三）反壟斷調查的深層意義

雖然大陸官方聲稱反壟斷調查旨在維護市場秩序、建立公平市場與保

護消費者權益，但從調查對象、大陸產業的發展現狀與相關官員的談話看來，反壟斷調查應該有更深一層的意義。首先，反壟斷的處罰對象大多屬於擁有技術或規模優勢的外商，且不少是高階消費行業；但對屬於民生必需品的電信、能源、電力、銀行等國家壟斷的行業，卻遲遲沒有調查動作，不禁令外界質疑監管部門的公正性。例如在 2011 年 11 月，國家發改委曾就寬頻網路接入問題對中國電信、中國聯通展開反壟斷調查，但 3 年來一直未有最終結果。

其次，大陸在改革開放過程中，一直學習其他國家的市場制度。自 2005 年中海油計劃收購美國能源公司優尼科 (Unocal Corporation) 被拒絕後，不少大陸國企在海外的併購活動也多以失敗告終，大陸逐漸從歐美學會透過市場法規來干預商業交易以保障國家利益。尤其有了逐漸壯大的內需市場作為籌碼，大陸現在要向歐美日表明，大陸也有能力用同樣方法對付外商；一方面大陸要為國企爭取在海外投資時有較佳待遇，另一方面也藉此要求外商協助扶植大陸國內產業。自金融海嘯後，大陸出口驅動型的經濟模式日漸式微，其希望轉型到以內需市場帶動經濟成長，但這種轉型並不容易，特別是在缺乏關鍵技術帶動科技產業升級的情況下，要讓大陸產業往價值鏈上方移動，需要外商的支援才能實現目標。例如大陸中央網路安全和信息化領導小組辦公室主任魯煒在 9 月 10 日一次論壇上，就直接向高通董事長保羅·雅各布 (Paul Jacobs) 表示，高通有一半的利潤來自大陸，理應「帶著中國企業一道掙錢」，而且「所有來中國投資的企業，必須遵守中國的法律，要維護中國的國家利益和消費者的權益」。

去年國家發改委價格監督檢查與反壟斷局局長許昆林也曾表示，大陸經濟還處在趕超階段，產業政策仍需要在經濟發展中發揮關鍵作用。所以反壟斷調查不應被單純地看待成維護市場公平的措施，也可能是對外商的懲罰工具，這是大陸為推動產業升級的其中一種做法，藉以矯正過去「市場換技術」政策效果的不彰。未來大陸要求外商與國企共同開發新技術，或是將更高階技術轉移給國企，很可能會成為外商在大陸市場永續經營的先決條件。