
战后日本《禁止垄断法》的发展轨迹及特点

徐 梅

内容提要：日本《禁止垄断法》制定于二战后美国占领下的民主化改革时期，既有仿效美国《反托拉斯法》的特点，也因历史文化、政治经济等因素而具有与美国不同的特色，如条款规定相对宽松、执行体制行政色彩较浓等。随着经济高速增长结束、国内市场化程度不断提高，日本开始修改和强化《禁止垄断法》，尤其90年代中期以后，在放松政府规制的趋势下，日本日益重视发挥《禁止垄断法》的作用，以促进公正自由的市场竞争。进入21世纪，为适应新形势，日本多次修改《禁止垄断法》，揭示了日本竞争政策的发展方向，即更多地运用于以往的规制领域、增加和强化法律执行手段、提高执行机构的公正性和公开性、加强部门之间的协调和国民监督、与普遍认可的竞争规则接轨。

关键词：禁止垄断法 市场化改革 公正自由 竞争政策 产业政策

作者简介：徐梅，中国社会科学院日本研究所研究员。

中图分类号：D931.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874（2017）02-0118-17

目前，中国改革处于攻坚阶段，所面对的市场准入和开放、国有企业改革、民营经济发展、法治化、行政干预等诸多问题，都触及反垄断等竞争政策。不仅如此，2016年9月史上规模最大的日本经济界访华团到访中国时，专门提及中国《反垄断法》的运用等问题，表明该法同样受到外资企业的高度关注，关系到一国吸引外资、跨国企业在华经营及国际影响等。因而，妥善运用反垄断相关法规，是中国等新兴经济体促进公平竞争和市场化改革的现实需要，为此有必要深入研究和了解国外相关情况及动向。

任何一个国家和地区都不存在完全竞争的市场，垄断和竞争共生于市场经济中。《禁止垄断法》被视为市场经济的基本法，是竞争政策的核心内容，在一些国家也被称为“经济宪法”“竞争大法”，所涵盖的内容十分广泛，对其进行研究具有跨经济学、法学等学科的难度。中国实施《反垄断法》仅八年左右，起步较晚，对日本《禁止垄断法》的研究亦显不足，现有成果主要

是从立法过程、适用除外制度、罚款制度、执法机构或实施体制等角度分析的文章,且数量有限。本文拟就二战后日本《禁止垄断法》的制定与修改、20世纪90年代中期以后其地位的提升以及与美国《反托拉斯法》比较的特点等问题进行探讨,并立足于新形势揭示其未来发展方向,借此引发更多的思考,进一步深化相关研究。

一、战后日本《禁止垄断法》的制定与修改

二战后,在美国占领军的授意下,日本进行了民主化改革,解散财阀。伴随市场化改革的进展、产业政策的调整及经济实力的增强,日本《禁止垄断法》经历了一个制定、实施和发展变化的过程。

(一) 民主化改革背景下《禁止垄断法》的诞生

二战时期,日本实行战时统制经济体制,对垄断持保护态度。战争结束后,日本处于美军占领之下。美国认为日本以财阀为代表的垄断资本是最大的战争威胁,因此其对日经济政策带有浓厚的反垄断色彩。1947年4月,在美国授意下,日本颁布《禁止私人垄断及确保公正交易法》(简称《禁止垄断法》),旨在防止财阀垄断体制复活。由于当时美国国内正处于反垄断高潮期,日本最初的《禁止垄断法》中有些规定甚至比美国的《反托拉斯法》^①更严格。同年7月,日本设立《禁止垄断法》执行机构——日本公正交易委员会,专门负责执行和监督该法。作为对《禁止垄断法》的补充,日本随后出台了《经济力量过度集中排除法》《事业人团体法》等,以规范交易价格、交易行为及事业人团体活动。这些立法加快了日本统制经济体制的瓦解,消除了垄断资本的封建家族式统治,为日本向市场经济体制转变、企业走向经营管理现代化创造了条件,特别是《禁止垄断法》的实施,奠定了日本竞争政策体系的基石。

日本的《禁止垄断法》主要从经营者销售规模和竞争行为的角度对“垄断”进行法律界定,其内容包括:禁止私人垄断、禁止不正当交易限制、禁止不正当交易方法,以及限制通过股份持有、干部兼任、合并等方式的企业联结,限制垄断状态、限制事业人团体等,其目的是促进公平自由的市场竞

^① 美国的反垄断法又被称为《反托拉斯法》(Antitrust Law),主要由1890年颁布的《谢尔曼法》、1914年颁布的《克莱顿法》及《联邦贸易委员会法》构成。

争, 保护消费者利益及国民经济健康发展。

20 世纪 40 年代末以后, 在保护国内产业、振兴日本经济的背景下, 日本政府开始实施促进产业结构合理化等政策, 有些措施与《禁止垄断法》中的规定存在冲突。于是, 1949 年 6 月, 日本首次修改《禁止垄断法》, 将国际契约认可制改为申报制, 放宽对企业联结和持股的限制, 为战后日本企业集团的形成扫除障碍。

这期间, 日本公正交易委员会处理的违反《禁止垄断法》案件逐渐增加, 1947—1948 年共 7 件, 1949 年增加到 14 件, 1950 年增至 59 件, 其中违反有关生产、销售渠道、价格等协定的行为居多。^①

(二) 经济高速增长期间对《禁止垄断法》的缓和性修改

20 世纪 50 年代初, 《旧金山和约》生效, 美国结束长达六年之久的对日占领, 同时朝鲜战争特需景气消失。在这种情况下, 为防止经济萧条和过度竞争, 日本颁布《特定中小企业稳定临时措施法》《出口交易法》等, 并开始出台一些《禁止垄断法》适用除外法规, 如《关于酒税保全及酒业协会等法律》(1953 年)、《关于水产品出口振兴法》(1954 年)、《煤炭矿业合理化临时措施法》(1955 年)、《纺织工业设备临时措施法》(1956 年) 等。这些法规允许在特定的一些领域采取限制竞争措施, 主要目的在于支持国内相关产业发展。

进入 60 年代, 世界贸易呈现自由化趋势, 日本经济对外依存度不断提高, 1964 年加入经济合作与发展组织 (OECD), 逐步向自由经贸体制过渡。日本政府开始进一步调整反垄断政策, 放宽企业联结限制, 鼓励大企业之间通过相互持股、系列贷款、人事互派等方式结为企业集团, 放宽对卡特尔行为的约束。这期间, 日本对《禁止垄断法》的缓和性修改, 弱化了其反垄断作用, 但有利于促进本国企业扩大经营规模和提高国际竞争力。

(三) 经济高速增长结束后对《禁止垄断法》的强化性修改

1973 年第一次石油危机爆发后, 世界经济陷入前所未有的“滞胀”, 美英等发达国家开始转变经济政策方向, 减少政府干预, 著名的“里根经济”政策、撒切尔民营化在这一背景下得以实施。日本经济也转向中低速增长, 市场经济体制趋于成熟, 产业政策的作用日益减弱, 竞争政策所存在的问题开始显现, 如适用除外卡特尔大量存在, 一些大企业哄抬物价, 竞争政策执

^① 《日本禁止垄断法》, 王长河、周永胜、刘风景译, 北京: 法律出版社, 1999 年, 第 5 页。

行体制不完善,对违法行为的制裁缺乏力度。另外,伴随经济大国地位的确立和巩固,日本一些产业的竞争力已赶上甚至超过美欧发达国家,对外经贸摩擦频发升级,其中很多涉及反垄断等竞争政策问题。

于是,日本开始对相关法规进行重大修改,1977年5月国会通过《禁止垄断法修正案》,对不正当交易限制等引入罚款制度,新设控制垄断状态和限制大公司持股额制度等,并规定企业如果同步提高价格需要提交报告,强化对金融公司持股限制,扩充公正交易委员会机构。此次修改,加大了对限制竞争、滥用经济优势地位等行为的惩罚力度,在一定程度上削弱了国内垄断势力。

此外,为降低产品价格、有效保护消费者利益,日本不断制定和完善相关法规。譬如,1974年9月,围绕零售价格维持制度,日本公正交易委员会宣布缩小该制度的指定商品范围,仅保留家用香皂、合成洗涤剂、牙刷、超过1000日元的化妆品以及与国民健康密切相关的药品,旨在抑制化妆品和药品销售过程中可能出现的回扣现象。

在这一系列措施的作用下,日本国内各类法规适用除外卡特尔案件的数量有所减少。1970年,日本公正交易委员会共处理违反《禁止垄断法》案件142件,其中以卡特尔行为居多,其次为不正当交易方法,而在限制企业联结方面进展不大。到1980年,强化《禁止垄断法》带来预防效果,日本公正交易委员会处理的违法案件数量一度减少到67件,之后又增加到297件。^①这期间,日本公正交易委员会开始对政府实施规制的16种行业进行调查并公布结果,逐渐向减少政府干预、强化竞争政策的方向发展,但仍未得到官方部门应有的重视和社会的理解。

日本真正重视《禁止垄断法》并将其提升到“竞争大法”的地位,是在泡沫经济崩溃、日本经济陷入低迷以后,由此开始对《禁止垄断法》等竞争政策进行全面审视,修改的广度和幅度大大超过以往。

二、90年代中期后日本《禁止垄断法》的地位提升

20世纪80年代中期以后,世界经济日益国际化、自由化,日本基本实现赶超欧美的目标,形势变化对日本经济体制、产业政策、竞争政策等提

^① 後藤晃・鈴村興太郎編集『日本の競争政策』、東京大学出版会、1999年、61頁。

出新的要求。同时,日本经济实力和产业竞争力的提升也危及美国利益。在美国的压力下,1989 年日美间启动“日美结构协议”谈判,涉及日本的流通体制、排他性交易惯例、价格形成机制等内容,美国要求日本充分利用刑事控告、损害赔偿制度,制定和公布有关流通、交易惯例的指导方针,重新审视有关赠品公平竞争规则、缩小《禁止垄断法》适用除外制度范围等。

“日美结构协议”谈判对日本《禁止垄断法》等竞争政策产生了直接而重大的影响,公正交易委员会成立了“流通、交易惯例和竞争政策审议委员会”,就流通领域的交易惯例、竞争政策及效果、对策等问题进行研究,并于 1990 年 6 月提交最终报告。报告认为,严格运用《禁止垄断法》是当前日本的基本课题。1991 年 7 月,公正交易委员会公布《禁止垄断法关于流通、交易惯例的指导方针》,明确规定《禁止垄断法》的规制内容、执行方针等,要求各行业自主进行改善。另外,该委员会还公布了《禁止垄断法关于规制专利、技术许可契约中不公正交易方法的指导方针》(1990 年 2 月)、《禁止垄断法有关行政指导方针》(1994 年 6 月),全面修改了《禁止垄断法关于事业人团体活动指导方针》(1995 年 10 月),并重新认识有关赠品规制和运用标准(1996 年 4 月)等,以提高《禁止垄断法》等竞争政策的实效性和执法透明度。

由于日本经济在 20 世纪 90 年代初泡沫经济崩溃后迟迟没有走出低迷,日本政府逐渐意识到只有进行制度性改革,激发竞争活力,才能促进日本经济持续增长。1995 年开始,日本政府每三年推出一个放松规制计划,在实施规制改革、减少政府干预的同时,进一步强化《禁止垄断法》的作用,提高竞争政策在市场经济中的地位。这期间,日本主要采取了以下措施。

(一) 清理适用除外制度

1997 年,日本开始实施《关于清理禁止垄断法适用除外制度法》,对 20 项法律规定的 35 个适用除外制度进行废除或缩减实施范围的调整,取消有关防止出口竞争卡特尔、货物汽车运输卡特尔等 29 个制度,限定道路运输卡特尔、国内航空卡特尔等 6 个制度的适用范围,并着手研究废除或缩小其他 48 个适用除外制度的适用范围。^①

1999 年 6 月,日本国会通过新的《关于清理禁止垄断法适用除外制度

^① 有泉秀「独占禁止法適用除外制度の見直し」、『公正取引』1997 年 8 月号、17—18 頁。

法》，进一步取消《禁止垄断法》中的不景气卡特尔、合理化卡特尔等适用除外规定，对基于个别立法的适用除外制度限定了范围。2000年6月，日本取消自然垄断中固有行为的适用除外规定。

（二）原则上解除控股公司禁令

第一次石油危机爆发后，日本一些贸易公司和大型制造商通过购买零售企业的股权来扩大集团经营范围，这一做法因阻碍竞争而受到他国批评。于是，日本采取了一些限制措施，约束大企业持股上限，强化对金融公司的持股限制。根据《禁止垄断法》第四章第九条规定，禁止设立市场支配力过度集中的控股公司，对于资本额超过50亿日元或净资产超过1400亿日元的非金融类公司，其所取得或持有的国内其他公司股份总额不得超过自有资本额或净资产这两个数额中较大的一个。

1996年，日本公正交易委员会对控股公司的基本立场发生转变，开始放宽对大公司持股额限制，废除国际契约申报制度等。为防止市场支配力过度集中对其他企业产生重大影响或在相关领域占据绝对优势，日本还规定，如果成立的控股公司总资产超过5000亿日元时需要事先申报，若低于该限额原则上无须申报；在控股公司成立后，若出现市场支配力过度集中的情况，对前一种可提出成立无效的诉讼，对后一种可采取劝告等方式。由于对大企业持有国内其他企业股份规定了上限，实践中时常出现阻碍企业重组并购的现象，影响企业提高国际竞争力，2002年11月日本最终取消对大企业持股额的限制。

减少和取消对企业联结的限制，有利于促进企业扩大规模，但也容易强化企业间的支配和系列关系，加剧企业集团的封闭性和依存性，形成新的市场支配力量。经济力量集中的企业集团、企业系列等一旦滥用市场支配力量，便会引发新的摩擦，影响社会及国民生活稳定。因此，关于企业联结限制问题，一直是日本修改和完善《禁止垄断法》的一个争议点，并出现反复变化的情况。

（三）加大制裁力度和完善执法体制

日本自1974年石油卡特尔案件后，很长一段时期没有出现违反《禁止垄断法》的刑事处罚案。“日美结构协议”谈判取得的一个重大成果，即针对违反《禁止垄断法》的行为加大刑事处罚力度。1990年6月，日本公正交易委员会公布《有关违反禁止垄断法刑事举报方针》，规定对国民生活造成广泛影响的重大经济犯罪案件适用于刑事处罚，并明确举报标准。

1991年以后，日本平均每两年处理一件违反《禁止垄断法》的刑事案件，其中以恶性价格卡特尔、串谋竞标等行为居多，如日本下水道事业团订

购电器设备工程串谋竞标案。到 20 世纪 90 年代中期，随着政府不断放松规制，控告有关规制领域违法的案件增多，出现公益法人进行私人垄断、医疗及流通领域不公正交易、限制化妆品零售价格等刑事案件。

从表 1 可见，日本不断提高罚款额计算比率，对卡特尔、串谋竞标等违法行为采取较为严厉的罚款措施。1992—1994 年，日本公正交易委员会处理的罚款案为 65 件，金额达 119 亿日元，比 1986—1988 年增加 13 倍，处罚透明度也较以往有所提高。^①

表 1 90 年代以后日本对《禁止垄断法》的修改和强化

年 份	措施规定	手续规定	组织规定
1991	提高罚款额计算比率		每年度增加定员
1992	提高刑事罚款上限		
1996			强化公正交易委员会
1998		提高企业联结规制相关手续的效率	
2000	引入民事终止请求制度		
2002	提高刑事罚款上限		
2005	提高罚款额计算比率，扩大罚款制度适用范围	废除劝告制度，修改审查、审判手续，引入违章违法调查手续	

资料来源：栗田誠「日本の独占禁止法制度の行き方と東アジア競争法への示唆」、『千葉大学法学論集』第 29 卷第 1・2 号、2014 年、224 頁。

在强化对违法行为制裁的同时，日本对《禁止垄断法》的执法机构进行改革。1996 年，以审查部门为中心扩充强化公正交易委员会，将事务局变更为事务总局，其下设部门从原来的办公厅、经济部、交易部、审查部改组为办公厅、经济交易局、审查局，在经济交易局内设置交易部，在审查局内设置特别审查部，专门处理大案要案。可见，日本日益重视强化反垄断政策及其执法体系，以增强法规的实效性及执法过程的透明度。

三、日本《禁止垄断法》与美国《反托拉斯法》之比较

日本《禁止垄断法》制定于美国占领之下的特殊时期，在法律条文上参

① 鶴田俊正『規制緩和—市場の活性化と独禁法—』、筑摩書房、1997 年、158 頁。

照美国的《反托拉斯法》，在组织机构上主要仿效美国联邦贸易委员会，成立了日本公正交易委员会，可以说日本反垄断体系带有很多美国痕迹。另一方面，与美国《反托拉斯法》相比，由于国情、政治经济体制、历史文化等差异，日本在《禁止垄断法》的制定背景、发展历程、内容条款及效用等方面又具有一些自身的特点。

（一）条款规定相对宽松

日本是一个后起的资本主义国家，1868 年明治维新以后走上资本主义发展道路，但没有像欧美发达国家那样经历一个长期而充分的自由竞争过程，而是在 19 世纪末紧随欧美发达国家向垄断阶段超前过渡，这也使日本《禁止垄断法》有别于美国等发达国家，其诞生及内容条款并非完全是市场经济自然发展的结果。

从法规内容构成来看，日本《禁止垄断法》中有关手续规定最多，数量和所占比重明显高于美国、韩国、中国等经济体，而有关实体规定较少（参见表 2）。日本虽然在 1977 年对《禁止垄断法》进行了强化性修改，但与美国相比，许多规定和限制相对宽松。以企业联结为例，横向合并在战后的美国几乎被完全禁止，市场控制份额达到 5% 的合并也很难获得许可，纵向合并同样受到诸多限制。直到 1979 年以后，美国才开始放宽对企业合并的限制，但在触及具体案件时依然受到来自司法部门的阻力。

表 2 日本与部分国家（地区）有关反垄断法规的比较

	日本 《禁止垄断法》	美国 《联邦贸易委员会法》	韩国 《公正交易法》	中国台湾 《公平交易法》	中国 《反垄断法》
实体规定	10 (6%)	7 (25%)	12 (11%)	29 (51%)	26 (46%)
企业联结	11 (7%)	0 (0%)	23 (21%)	4 (7%)	12 (21%)
措施规定	24 (15%)	4 (14%)	23 (21%)	16 (28%)	9 (16%)
手续规定	91 (58%)	10 (36%)	22 (20%)	5 (9%)	8 (14%)
组织规定	20 (13%)	7 (25%)	30 (27%)	3 (5%)	2 (4%)
合 计	156 (100%)	28 (100%)	110 (100%)	57 (100%)	57 (100%)

注：（1）表中数据为各类条目数量，括号内数据指在总条目数量中所占比重。（2）下设条目也计为一条。（3）目的规定、定义规定包含在实体规定中。（4）关于企业联结规制的条文，因实体规定与申请义务规定混合的情况较多，将之独立计算。（5）对违反手续的罚则等规定也计为措施规定。

资料来源：栗田誠「日本の独占禁止法制度の行き方と東アジア競争法への示唆」、222 頁。

日本《禁止垄断法》相对宽松的一个重要原因，是存在大量适用除外的相关法律。比如《保险业法》第一百零一条对保险卡特尔规定适用除外，《海上运输法》第二十八条对海运卡特尔规定适用除外。^① 在适用除外规定中，很多是适用除外卡特尔，所涉及的领域在 20 世纪末约占日本整个产业的 1/7。^② 适用除外制度是反垄断法的一个组成部分，但如果存在过多则意味着对特定垄断行为的过于保护，不利于促进市场有效竞争。90 年代中期以后，日本废除和缩减了一批适用除外规定，但至今仍有 16 项法律规定的 21 个适用除外制度（参见表 3）。可以说，战后日本《禁止垄断法》在促进市场竞争方面没有充分发挥应有的作用，其地位长期低于产业政策。

表 3 日本基于个别法律的适用除外制度

管辖部门	法律名称	适用除外对象	制定适用除外制度的年份
公正交易委员会	关于修正阻碍消费税转嫁行为等特别措施法（2013 年法律第 41 号）	转嫁卡特尔	2013
		表示卡特尔	2013
金融厅	保险业法（1995 年法律第 105 号）	保险卡特尔	1951
	关于损害保险费率算出团体法（1948 年法律第 193 号）	标准费率的计算	1998
法务省	公司更生法（2002 年法律第 154 号）	获得更生公司的股份	1952
财务省	关于酒税保全及酒业协会等法律（1953 年法律第 7 号）	合理化卡特尔	1959
文部科学省	著作权法（1970 年法律第 48 号）	有关商业资料二次使用费等约定	1970
厚生劳动省	关于生活卫生相关营业运营合理化及振兴法（1957 年法律第 164 号）	防止过度竞争卡特尔	1957
农林水产省	农业协同组合法（1947 年法律第 132 号）	农业协同组合中央会进行的一定事业	1999
		农事组合法人进行的一定事业	1999
经济产业省	进出口交易法（1952 年法律第 299 号）	出口卡特尔	1952
	关于中小企业团体组织法（1957 年法律第 185 号）	共同经济事业	1957
	中小企业等协同组合法（1949 年法律第 181 号）	中小企业团体中央会进行的一定事业	1999

① 長谷川古『日本の独占禁止政策』、国際商業出版、1998 年、133 頁。

② 参见吴小丁：《日本竞争政策过程的制度特征》，《日本学刊》2001 年第 2 期，第 54 页。

国土交通省	海上运输法（1949 年法律第 187 号）	海运卡特尔	1949
	道路运输法（1951 年法律第 183 号）	运输卡特尔	1951
	航空法（1952 年法律第 231 号）	航空卡特尔	1952
	内航海运组合法（1957 年法律第 162 号）	内航海运卡特尔 共同海运事业	1957
	关于促进特定地区及准特定地区一般 客运事业合理化及活性化特别措施法 （2009 年法律第 64 号）	供给运力削减卡特尔	2013

注：表中有的适用除外制度在制定实施后，其所依据的法律发生了修改变化，比如日本于 1995 年 6 月颁布修改后的《保险业法》，它仍是保险卡特尔适用除外的法律依据。

资料来源：公正取引委员会『平成 27 年度公正取引委员会年次報告』、<http://www.jftc.go.jp/info/nenpou/h27/index.html> [2017-02-12]。

（二）发展过程相对波折

美国是全球反垄断法规政策的发源地，日本一直仿效和学习美国，并随着形势变化和实践运用而不断修改相关法规。在战时统制经济时期，日本有意促进垄断和加强卡特尔，强大的财阀组织几乎控制了日本经济命脉。战后初期，在美国授意下，日本制定《禁止垄断法》，当时国内掀起反垄断高潮的美国，因急于摧毁财阀垄断势力、推进日本经济民主化，并没有充分考虑日本经济百废待兴的需要，而是将美国的反垄断政策直接搬到日本，在某些方面的规定甚至比美国更为严格和彻底。譬如，最初的日本《禁止垄断法》规定：全面禁止卡特尔共同行为，限制企业联结；不得设立控股公司；原则上禁止事业公司持股，金融机构对国内公司持股比率上限为 5%。

当美国结束对日占领后，日本政府重新掌控国内政策的主动权。由于战后日本一直追逐经济赶超欧美的目标，对产业政策的重视程度明显超过竞争政策。20 世纪 50—60 年代，日本经济发展处于快速追赶中，政府出台一系列产业政策。在推进重工业化的过程中，日本为保护国内产业、降低企业成本、增强企业规模和竞争力，对《禁止垄断法》做了缓和性修改，为一批大型企业集团的形成提供了条件，如 1966 年日产汽车与王子汽车合并为日产公司，1970 年八幡制铁与富士制铁合并为新日铁公司。

可见，日本《禁止垄断法》出现缓和性修改的时期，正是日本经济恢复和高速增长阶段，在以产业政策优先于竞争政策的环境下，迎合了包括大企业在内的民间企业寻求发展的诉求。进入 20 世纪 70 年代，世界经济减速，美英等国纷纷实施“小政府”、民营化改革等措施，日本经济体

制日趋成熟，政府对竞争政策的态度发生重大变化，开始对《禁止垄断法》进行强化性修改并形成趋势，以适应国际形势及自身经济发展的需要。

（三）执行机构一元化

美国反垄断执行机构主要有两个：其一是成立于 1903 年的司法部反托拉斯局（DOJ），它享有调查权、起诉权等，是唯一有权对一些反托拉斯案提起刑事诉讼的联邦机构，刑事案件涉及恶性卡特尔等限制竞争行为，也可对反托拉斯案提起民事诉讼。其二是设立于 1914 年的联邦贸易委员会（FTC），它具有广泛的规制垄断行为权限，享有行政权、准立法权、准司法权，职能突出表现为保护消费者权益、反对不正当竞争方法等。FTC 与 DOJ 的主要区别是，不属于任何政府部门，甚至不受总统干涉，只对国会负责，其工作受参众两院下设的商业委员会监督，旨在保持执法的独立性和中立性，因而也更具有专业性和公信力。但是，联邦贸易委员会对反托拉斯案无权提起刑事诉讼。

这两个执行机构的负责人均由美国总统任命并需国会批准，在全国都设有多个地方机构，有学者将之称为“平行式两元主管机构”，成为美国反垄断法的一大特色。当然，执行机构“两元化”的成本和效率，也成为一个质疑点。由于在执法实践中出现案件重叠等现象，1948 年美国司法部反托拉斯局与联邦贸易委员会达成协议，双方根据产业、诉讼性质等划分责任案件，并设置相关联络机制，各自分别执法又相互协调。还有一点值得注意，美国是联邦制国家，各州也大都制定自己的反垄断法规。可见，美国的反垄断体系在一定程度上反映出其分权制衡的传统。

日本在实施《禁止垄断法》之初，便设立一元化执行机构公正交易委员会，由一名委员长和四名委员组成，成员由内阁总理大臣任命产生，在行政组织上接受内阁总理大臣管辖，委员长和委员们被界定为日本“特别职务的国家公务员”。^① 1998 年，日本实行中央政府机构改革，对公正交易委员会也进行了相应调整，自 2001 年 2 月起挂靠在总务省，委员们可独立开展工作，不受内阁总理大臣和总务大臣的指挥，但相关重要法案的提出、预算编制等仍属内阁权限范围。在公正交易委员会下设的部门中，配有一定数量的检察

^① 王为农、叶通明 《日本公正交易委员会：机构、权限与特性》，《财经问题研究》2004 年第 1 期，第 92 页。

官、律师及具有经济学专业知识的相关人员，以更好地履行职责，应对复杂情况和形势变化。在执法实践中，公正交易委员会可对违法行为采取必要的行政措施或征收罚款，并享有对特定领域适时立法、“专属举报”等特权，如果没有委员会的举报，检察官不能就相关违法行为提起刑事诉讼，其职能更接近于美国联邦贸易委员会，享有行政权、准立法权和准司法权。

（四）刑事处罚力度偏弱

日本《禁止垄断法》规定，公正交易委员会可运用行政、民事、刑事等方式，对违法行为进行监督和管理。它不仅有权强制进行调查，也有权委托他方进行调查、召集听证会、向国会提交报告等。当公正交易委员会发现有违反禁止私人垄断、不正当交易限制、不正当交易方法以及控股公司、股份持有、国际协定等有关规定的行为时，通常首先采用行政方式，对违法者进行非强制性的提醒、警告等，使其接受政府意图并贯彻执行，对严重违法者则施以罚款。

公正交易委员会可以劝告违法者采取适当措施，违法者受到劝告后需尽快告知公正交易委员会是否接受，当劝告无效时，公正交易委员会才会诉诸法律。虽然公正交易委员会的行政措施不具有法律的强制约束力，但多数企业不愿将违法行为公布于众而有损自身信誉，加之公正交易委员会与政府部门关系密切，一般会接受行政指导。这种方式有利于避免发生激烈冲突，使当事方明确主管部门的意图，但在执行过程中容易受到外部压力，使一些本应依法处理的案件停留于提醒、警告而不了了之，影响《禁止垄断法》的实效。

20世纪80年代至90年代前半期，日本公正交易委员会每年以警告等行政方式处理的违反《禁止垄断法》案件几乎都超过案件总数的一半，而且包括许多重大案件。相比之下，运用刑事制裁手段的案件很少，每年诉诸法律的案件多则30多件，少则六七件，而且以明显的卡特尔和零售价格维持行为居多。^①

与此相对地，美国对违法企业的制裁比较注重运用刑事、损害赔偿等方式。从表4可见，1993—1995年，美国违反《反托拉斯法》的刑事诉讼案有200件，民事诉讼案有31件，同期日本以法律方式处理的案件为86件，不及美国的一半。在日本以行政方式解决的案件，很多在美国都是以法律措施加

^① 後藤晃・鈴村興太郎編集『日本の競争政策』、61頁。

以解决，如美国《反托拉斯法》一律将一般卡特尔和串谋竞标等作为刑事案件处理。随着日本违反《禁止垄断法》案件的增加和日益复杂，国内要求加大处罚力度、施以刑事制裁的呼声不断增强。

表 4 日美处理违反《禁止垄断法》案件的措施比较

	1993 年	1994 年	1995 年	
日本	法律措施件数 罚款额（亿日元）	31 35.5321	24 56.6829	31 64.464
美国	司法部 刑事起诉件数 罚款额（万美元） 罚款额（仅法人，万美元） 民事起诉件数 联邦贸易委员会（FTC） 审决件数	83 4230 4043 4 9	57 4024 3900 12 16	60 4143 4022 15 12

资料来源：後藤晃・鈴村興太郎編集『日本の競争政策』、東京大学出版会、1999 年、455 頁。

上述特点表明，日本《禁止垄断法》存在不彻底性，未能充分发挥竞争政策的应有效果，在有的方面甚至有悖于构建自由竞争环境、矫正违反竞争规则行为的初衷，也给经济社会发展带来负面影响。

首先，垄断势力广泛存在，国内物价水平偏高。战后日本解散财阀，意在摧毁垄断体制。但是，随着美国结束对日占领、朝鲜战争特需景气消失，日本垄断势力很快复活并发展成为新型企业集团。^① 这些企业集团特别是三菱、三井、住友等影响力较大的企业，在现代工业及国民经济中占有举足轻重的地位，使日本市场结构形成一定的垄断性。以 20 世纪 80 年代末 90 年代初为例，在日本股票交易所上市的约 200 万家企业中，所占比重不到 1% 的近 2000 家日本企业实际上控制着日本经济的命脉。^② 另据 1982 年美国商务部和 1984 年日本公正交易委员会各自对本国市场进行的调查显示，在日本接受调查的 209 种商品中，有 196 种商品的市场集中度超过美国，^③ 表明日本少数大企业占据国内较大的市场份额，这些企业容易采取垄断价格或协议价格来抬

① 关于战后日本企业集团的界定存在不同看法。一种观点认为，日本只有六大企业集团，即三菱、三井、住友、芙蓉、第一劝业、三和企业集团，它们控制着全国的金融、工矿、运输、建筑、商业、贸易等经济部门；一种观点认为，除上述六大企业集团之外，也包括日立、丰田、新日铁等数十家所谓独立系企业集团；还有一种观点认为，企业系列也应被视为企业集团。

② 参见生野重夫《现代日本经济历程》，朱绍文等校译，北京：中国金融出版社，1993 年，第 140 页。

③ 参见江瑞平《关于日本产业组织体制的初步研究》，《日本学刊》2001 年第 1 期，第 77 页。

高商品价格，推高国内整体物价水平，从而削弱消费者实际购买力，导致国民实际生活质量降低。所以，在日本经济兴盛时期，日本国民也并未感受到与国家经济实力相称的生活水平。

其次，独特的企业联结制度，导致国内市场相对封闭。20 世纪 50 年代，日本修改《禁止垄断法》并制定实施一些适用除外制度，公开允许不景气卡特尔、合理化卡特尔、中小企业卡特尔的存在，致使卡特尔行为迅速增加。70 年代以后，日本开始不断强化《禁止垄断法》的作用，限制有碍市场竞争的行为，但外国商品仍难以进入和立足于日本市场，其原因之一在于国内独特的企业联结制度。以丰田为例，与其保持协作关系的企业有数百家，这些关系企业以供应丰田系列的汽车零部件为主营业务，丰田则对其提供资金、技术等方面支持，生产上相互保持密切合作。不仅如此，在流通领域，丰田也形成独自的渠道。1968 年，丰田汽车共有 237 家销售公司，专门营销丰田系列汽车，销售公司下设 1937 家直销店，^① 销售公司只能营销指定车种不同型号的丰田汽车，并在指定地区内负责其下属直销店的批发活动，这样有利于避免同一厂家不同型号汽车的竞争。这种独特的生产、营销网络，使日本市场对外形成“无形壁垒”，外国企业及同类产品很难进入，也遭到欧美国家的批评和责难，要求日本强化《禁止垄断法》等竞争政策，真正开放市场。

四、日本《禁止垄断法》的发展方向

进入 21 世纪，随着经济的国际化以及各经济体结构改革的深化发展，反垄断等竞争政策越来越受到重视，100 多个国家和地区已制定和实施反垄断法规，比 2000 年左右增加两倍多，尤以新兴经济体更为突出。为顺应形势变化，日本也多次修改《禁止垄断法》。在 2009 年的修正案中，重新审视罚款制度和企业联结规定、加大对不正当交易限制等行为的刑事处罚力度、完善各种手续规定等。2013 年修正案自 2015 年 4 月实施，一个重大变化就是废除了自制定之初便实施的公正交易委员会审判制度，违法者对公正交易委员会做出的排除措施命令、缴纳罚款命令等行政处罚如有不服，可向东京地方法院提起上诉，执法上扩大了法院的职责。上述修改变化揭示了日本《禁止垄

^① 参见黄磷《日本流通领域的全面革新》，上海：上海远东出版社，1997 年，第 83 页。

断法》的发展方向。

(一) 更多运用于以往的规制领域

为保护和扶植本国产业发展,促进经济增长,日本政府在战后很长一段时期对一些领域实行严格限制,将这些领域列于《禁止垄断法》等竞争政策的适用范围之外。进入 20 世纪 80 年代特别是泡沫经济崩溃后,随着外部经济环境变化及国内经济体制日趋成熟,政府原来限制较多的领域出现明显的“规制过剩”反应,本国产业和经济发展逐渐失去活力,劳动生产率和国际竞争力下降,改革成为共识。进一步放松和取消“过剩”规制,强化市场竞争,是目前安倍政府实施结构性改革的一项重要内容,也将是今后日本经济发展的一大方向。随着改革的推进和深入,一些规制领域会更多地被纳入《禁止垄断法》适用范围。

(二) 增加和强化法律执行手段

20 世纪 90 年代以来,日本《禁止垄断法》在很多方面得到强化和改进,但作为确保市场竞争条件的基本法规,其在运用标准、执行体制、制裁方式等方面仍显不足。近几次《禁止垄断法》的修改预示,更多地运用法律手段、加大对违法者的处罚力度,将是未来日本《禁止垄断法》制裁制度的一个发展趋势。

图 1 显示,2010—2014 年度,日本违反《禁止垄断法》的审判案件持续上升,从 77 件增至 307 件。其中,排除措施命令审判案从 26 件增加到 151 件,缴纳罚款命令审判案从 50 件增至 156 件,表明通过行政方式已越来越难以解决现实中存在的违法行为。

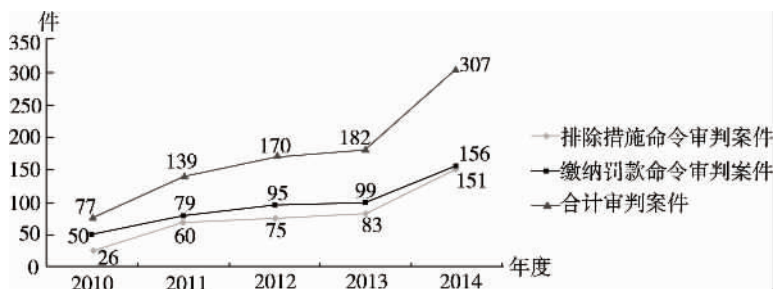


图 1 近年日本违反《禁止垄断法》案件审判数量的变化

资料来源:公正取引委员会『平成 26 年度公正取引委员会年次報告』、<http://www.jftc.go.jp/info/nenpou/h26/index.html> [2016-07-08]。

（三）提高执法机构的公正性和公开性

战后很长一段时期，日本公正交易委员会的委员由来自大藏省（现财务省）、通商产业省（现经济产业省）、法务省等的政府官员担任。他们比一般行政机构官员拥有更加广泛的行政干预权，在制定竞争政策和监督政策执行的过程中，难免带有行政色彩和倾向性，执法的中立性受到质疑。增强执法机构的透明度和公正性，是进一步创造自由公平的市场环境、使竞争政策植根于经济社会的一个重要条件，也将是日本及中国等东亚国家和地区面对的一大课题。

（四）加强部门间协调和国民监督

日本在强化《禁止垄断法》等竞争政策、促进市场竞争的同时，伴有产业政策和日本公正交易委员会准司法功能的弱化，促发政府与市场关系进行调整和变化。在这一过程中，不断出现新现象和新问题，仅依靠公正交易委员会的力量和《禁止垄断法》的制约远远不够，需要加强政府各部门之间在政策和行动上的协调，也需要动员国民积极广泛地参与和监督，实行信息公开化，以约束企业垄断行为，保障消费者利益，促进公平有序的市场竞争。

（五）与通行的竞争规则接轨

在网络化、信息化及各国经济相互交融的新时代，运用和完善《禁止垄断法》早已不是国内问题，它事关跨国企业经营、一国内外投资及其国际影响等。不同的竞争政策和规则极易发生碰撞，会导致纠纷和摩擦。随着国际卡特尔、跨国并购案日益增多，跨国交易活动必然涉及当事国的竞争政策，如国家管辖权、手续处理等问题，要求各国的反垄断等竞争法规政策相互兼容、协调发展。对包括日本在内的各国而言，在完善自身经济法规和制度的基础上，有必要加强国际协调，与普遍认可的国际竞争规则接轨，确保竞争政策顺利有效实施。

The Development and Its Characteristics of Japan's Anti-trust Law in the Post-war Era

Xu Mei

Japan's Anti-trust Law was enacted during the democratic reforms when Japan was occupied by the American army after the end of WWII. Due to historical, cultural, political and economic contexts, its design followed American anti-trust law but also had its own unique characteristics, such as the loose regulation and strong impact of executive and administrative branches. With the end of rapid economic growth and the improvement of domestic marketization, Japan began to revise Anti-trust Law. In the mid-1990s, Japan further strengthened Anti-trust Law in the context of the government deregulation in order to promote free and fair competition in the market. Entering the 21st century, faced with the new situation, Japan has revised Anti-trust Law several times, which illustrates the developing direction of Japan's competition policy in the future, such as further applying to the fields of regulation in the past, strengthening the means of law enforcement, improving the fairness and openness of the executive branch, promoting coordination among departments and national supervision, and engaging with widely recognized competition rules.

戦後日本における独占禁止法の発展軌跡及びその特徴

徐 梅

日本の独占禁止法は、第二次世界大戦後にアメリカ軍の占領下における民主化改革の時期に制定された。アメリカの反トラスト法を模範として制定されたことで類似した特徴を持つと同時に、歴史文化や政治経済などの要素によりアメリカと異なる特徴も有している。たとえば、条項や規定がさほど厳格ではなく、執行体制の行政色が濃いの等の特徴が見られる。高度経済成長の終焉と国内の市場化レベルの向上に伴い、日本は独占禁止法を修正・強化し始めた。とりわけ1990年代半ば以降、政府による規制を緩和する動きの中で、公正で自由な市場競争を促進するため、日本は独占禁止法を更に強化した。21世紀に入り、新たな情勢に適応するため、日本は何度も独占禁止法を修正し、競争政策に向けた発展の方向性を示してきた。従来の規制分野への更なる応用、法律執行手段の増加と強化、執行機関の公正性と公開性の向上、政府部門間の協調や国民監督の強化、普遍的な競争ルールへの適合等が挙げられる。

(责任编辑: 叶琳)