

·法学研究·

论我国成品油市场之反垄断法规制

——从竞争政策与产业政策的关系协调展开

丁国峰

(安徽大学 法学院,安徽 合肥 230601)

[摘要] 我国成品油市场中经营者呈现寡头垄断的格局。近年来,某些石油垄断企业通过滥用支配地位、实施垄断协议行为来排挤市场中的其他合法竞争者,这不仅损害了其他同业经营者的利益,更是极大损害了市场竞争秩序。作为竞争政策重要内容的反垄断法应在我国成品油市场中得到普遍适用,且应加强该领域的反垄断执法力度。应促使竞争政策在整个成品油市场乃至石油行业中发挥基础性作用。另外,成品油市场的健康持续发展亦需竞争政策与产业政策的有效协调。

[关键词] 成品油; 反垄断法; 规制; 竞争政策

[中图分类号] D912.29 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145 [2020]02-0150-06

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2020.02.024

随着我国供给侧结构性改革的深入推进,我国的石油、石化垄断企业如今也正处于前所未有的改革进程之中。特别是2017年油气体制改革方案获得通过,意味着我国石油行业的改革已取得了较好的进展。依据该方案,基本思路是通过混合所有制企业改革推动,在石油行业上游和下游环节中引入竞争机制,进一步强化并凸显市场在资源配置中的决定性作用,即“管住中间,放开两头”。其中,和民众最息息相关的当属成品油批发和零售环节。在该环节中,至今依然存在着部分石油垄断企业利用市场优势地位来排挤其他市场竞争者的现象,而反垄断法在石油行业的适用和执行却存在一些现实问题。实际上,这些问题正印证了我国成品油市场中竞争政策与产业政策存在的冲突关系以及两者之间进行协调的必要性。因而,从这一角度展开,在行业改革的背景下探讨成品油市场的反垄断法规制无疑有着重要的现实意义。

一、我国石油行业的基本属性及成品油市场的嬗变

(一) 我国石油行业的基本属性

石油在一个国家的社会经济发展过程中往往有着极其特殊的地位,人们经常将其称为工业的“血液”。这说明,石油是一国重要的能源、稀缺的资源,石油的开采、炼化、储备和销售水平极大地反映了一国的工业化水平,也展示了一国的能源安全水平。石油种种特殊的属性无疑影响到其行业的属性构成。从经济学和法学的视角来看,我国石油垄断行业的基本属性具有以下两个方面的特点:

第一,自然垄断属性。尽管从约翰·穆勒到亚当·斯密再到现代的经济学者,对自然垄断属性的认识由简单浅显走向复杂深刻,但对自然垄断属性的理解却并没有超出这个概念应有的范畴。通常而言,人们认为包括石油行业在内的垄断行业具有以下特点:一是垄断性。例如,在成品油市场中,经营者较为单一,中石油与中石化形成了垄断的基本地位,形成了成品油市场分布格局。二是公益性。自然垄断行业的一个重要特点在于其提供的私人边际效用(MPB)要小于其社会边际效用(MSB)。三是不可选择性。该性质是由石

收稿日期:2019-11-10

作者简介:丁国峰(1980—),湖北英山人,法学博士,安徽大学法学院暨经济法制研究中心教授、博士生导师,主要研究方向为经济法、竞争法学。

基金项目:本文系2015年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“经济全球化背景下中国反垄断战略研究”(项目编号:15JZD018)、2014年度国家社科基金项目“反垄断法的激励型实施机制研究”(项目编号:14BFX177)、2013年度国家社科基金青年项目“石油行业限制竞争行为反垄断法规制研究”(项目编号:13CFX084)的部分研究成果。

石油垄断企业的垄断地位和其提供产品的公益性决定的:在成品油市场中,其他批发、销售民营企业只能接受仅有的石油垄断企业提供的产品或服务而别无选择。可见,不可选择性意味着市场中的其他竞争者在特定环节对垄断生产者或者经营者具有极大的依赖性。

就我国的石油垄断企业而言,还可以对其自然垄断的性质做出如下的考察:第一,成品油的价格还有下降空间,依据《企业产品成本核算制度——石油石化行业》的规定,应该是“以产品产量、材料用量或固定资产原值等为基础,将制造费用合理分摊计入基本生产成本和辅助成本”^①。第二,石油行业中存在竞争性与非竞争性环节划分的可能性和必要性。如在成品油零售环节,市场准入就存在门槛过高的现象,极易在成品油零售市场中形成寡头垄断地位。该问题也得到了重视,抓好石油、天然气体制改革,开放竞争性业务等已经被提上日程。^②我国石油垄断行业的确有必要通过竞争业务与非竞争业务的划分来确定反垄断法适用的前提,即反垄断法适用的范围。

第二,政策垄断属性。政策垄断属性是大多数垄断企业所具有的共同属性,石油垄断企业也不例外。受计划经济思想的影响,我国对产业政策有所偏好。石油行业的上、中、下游都受到了因产业政策实施带来的影响。众所周知,产业政策的手段是多样化的,如一国政府可以通过财政、税收和金融等手段来重点扶持国有石油垄断企业的发展,从而事实上加强了石油垄断企业的垄断地位。值得关注的是,我国政府在面临金融危机时,对石油企业的“偏爱”更为明显,然而这和石油行业整体的生产积极性往往不成正比。也就是说,石油行业并不一定会因所给予的倾向性保护措施而极大提升其整体经济效益。

实际上,在政策垄断属性之下,我国成品油市场存在着产业政策与产业政策之间的逻辑矛盾,也存在着产业政策与竞争政策之间的现实冲突。进行抽丝剥茧便不难看到,在整个成品油市场的历史嬗变中,产业政策与竞争政策之间的关系实质上处处反映着政府干预与市场之间的关系。

(二) 我国成品油市场的历史嬗变

我国成品油市场的历史嬗变仅是整个石油行业历史进程的一小部分。竞争政策与产业政策关系是研究反垄断法在成品油市场竞争性环节得以适用的基础,也是反垄断法对石油行业规制的起点。

自改革开放以来,我国成品油市场的历史嬗变大体可以划分为以下四个阶段:第一,成品油市场的起始阶段(1978年至1983年)。改革开放初期,我国石油行业的基础非常薄弱,原油开采能力和石油产品的炼化能力均十分有限。该阶段中,受需求和供给关系的限制以及出于国家能源安全的考虑,石油工业还没有突破集权管理的传统模式,成品油市场的垄断格局仍然没有发生变化。^③在计划经济之下,成品油销售环节采取的是“统购统销”方式,并没有其他竞争者参与市场竞争中来。在1982年和1983年,中石油和中石化分别成立,为我国石油寡头垄断局面的形成奠定了相应基础。第二,成品油市场的发展阶段(1983年至1998年)。石油行业在1998年之前基本完成了产业化分工的任务,由于中石油、中海油和中石化这三大石油公司分别设立,我国石油行业逐步形成了上下游分割、海陆分治的基本格局。1994年,我国石油行业完成了原油计划价格和 market 价格的合并,取消了双轨制。至此,无论是原油还是成品油,虽然名义上称之为“市场定价”,但实际上却维持着长期的原油和成品油政府定价。第三,成品油市场的突破阶段(1998年至2014年)。1999年,国务院发布了《关于清理整顿小炼油厂和规范成品油市场秩序的意见》。在此基础上,2001年国务院办公厅、国家经贸委等五部门又联合公布了《关于进一步整顿和规范成品油市场秩序的意见》,其整顿和规范的结果是排除了市场中的大部分经营者,从而有效巩固了三大国有石油公司在石油开采、炼制、批发和销售等环节的垄断地位。在市场化改革的趋势下,我国成品油市场竞争政策的制定与实施亦有了质的突破。如2005年出台了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》,鼓励和引导非公有资本进入垄断行业;2006年《成品油市场管理办法》《原油市场管理办法》等文件明确了对成品油销售环节的放开;2007年党的十七大报告明确提出,“深化垄断行业改革,引入竞争机制,加强政府监管和社会监督”。2010年出台了《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》,其第8条明确鼓励民间资本进入油气勘探

^①《关于印发〈企业产品成本核算制度——石油石化行业〉的通知》, http://kjs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201412/t20141229_1173216.html, 访问时间:2017年8月23日。

^②《石油天然气“十三五”规划发布 全面深化油气体制改革》, http://news.xinhuanet.com/fortune/2017-01/20/c_129454850.htm, 访问时间:2017年12月10日。

^③丁国峰《我国成品油市场国企垄断行为的法律规制》,《竞争政策研究》2016年第4期。

领域,支持民间资本参与石油领域下游环节的公平竞争。第四,成品油市场的实质性改革阶段(2014年至今)。党的十八大以来,我国石油垄断行业改革的基本方向已明确。无论是公平竞争审查制度的构建,石油行业监管机构和反垄断执法机构之间权力配置的探索,还是2017年发布的油气改革方案,都意味着成品油市场将要进入市场竞争化改革的实质阶段。^①

随着供给侧结构性改革的持续推进,成品油市场中竞争政策与产业政策之间的关系也愈来愈明确,特别是当法院判决也支持参与公平竞争的普通经营者时,部分国有石油垄断企业滥用其市场优势地位损害自由公平的竞争环境的违法行为必将受到反垄断法的规制。在这一阶段,石油行业的发展不应再仅仅将目光置于规模经济的效应,而应从行业的长远发展角度出发。为提高石油行业的国际化竞争力和行业的创新驱动动力,应当充分重视市场竞争的关键性作用,重新审视竞争政策与产业政策之间的关系,并基于该种关系来构建符合我国石油行业健康发展的竞争政策与产业政策的协调机制,出台有关措施。

二、成品油市场反垄断法规制的现状、问题及原因

从先进国家已有的反垄断法执法经验来看,石油行业中成品油市场的反垄断法规制主要是通过反垄断法适用除外制度的设计来予以实现的。而周边国家,如日本也是通过《禁止垄断法》的适用,来重点解决石油行业组织或者有关生产企业严重损害市场竞争的协同行为。

(一) 成品油市场反垄断法规制的现状

无论是石油垄断企业还是民营企业,其在成品油的批发和销售环节中均要通过固定投资来建设大量加油站及其附属设施,因而在很大程度上,垄断企业经营者控制下的加油站数量与民营企业经营者控制下的加油站数量对比往往代表着石油垄断企业与其他市场竞争者在成品油市场的具体地位和经营状况。

第一,我国不同经营者控制下的加油站分布情况考察。据统计,截至2015年底,全国加油站数量约为9.68万座,其中中石油和中石化下属的加油站总计约5.13万座,其他社会加油站(包含中海油)为4.55万座^②(见图1)。2004年发布的《成品油市场管理暂行办法》至2006年颁布的《成品油市场管理办法》,经历了突破《关于进一步整顿和规范成品油市场秩序的意见》的规定到正式解除民营企业不得从事成品油批发零售业务限制的过程。实际上,民营资本进入该批发环节需要满足的门槛条件较高,^③特别是在中石油和中石化依然控制着石油炼化环节的情况下。尽管在新常态下,“简政放权”“回归市场”等垄断行业改革要求提出和推行,但是面对民营企业加油站的第二轮整合,石油行业中竞争政策和产业政策的关系应予以重视并进行合理协调(见图2)。从图中可以看出,目前中石油和中石化仍然控制着国内成品油零售市场的巨大份额,虽然有统计机构认为民营企业在该环节也占据着半壁江山,但这个数字仅仅具有视觉上的效果——其销量占比不到20%。

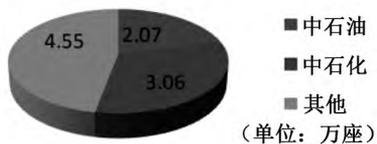


图1 2016年我国加油站数量及占比情况统计

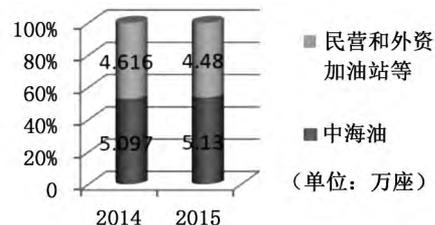


图2 2014年与2015年我国加油站分布数量对比^④

第二,国有垄断企业反垄断法规制的现状及问题。加油站的数量分布说明了在成品油市场的批发和零售环节,我国石油垄断企业具有绝对的市场优势地位和压倒性的市场份额。根据上述优势地位,我国石油垄

^①《中共中央、国务院印发〈关于深化石油天然气体制改革的若干意见〉》, http://www.gov.cn/zhengce/2017-05/21/content_5195683.htm, 访问时间:2017年12月23日。

^②《我国加油站数量分析》, <http://mt.sohu.com/20160818/n464822496.shtml>, 访问时间:2017年8月13日。考察石油企业在成品油市场的控制力,加油站的数量是一个重要的衡量标准。在云南盈鼎生物科技有限公司诉中石化及中石化云南分公司一案中,昆明市中级人民法院在判决书中也是通过加油站数量来衡量石油企业控制力的。

^③孟雁北等《垄断行业改革法律问题研究:以石油天然气产业为例证》,法律出版社2016年版,第103页。

^④数据经过两份资料整理而成。详细的数据资料请参见卓创资讯《民营加油站数量占据半壁江山 而销量占比仅两成》, <https://sanwen8.cn/p/23d1KSz.html>, 访问时间:2017年8月13日。《2014年中国加油站情况综述》, <http://www.chyxx.com/industry/201509/342398.html>, 访问时间:2017年8月13日。

断企业中存在着两种常见的垄断行为:一是滥用市场支配地位行为,二是垄断协议行为。针对国有垄断企业,反垄断法的适用和规制主要存在以下几个方面的问题:

首先,在我国成品油市场中,市场竞争主体的交易对象的不可选择性是较为突出的。这意味着我国成品油的生产商除了将自己生产的石油产品出售给石油垄断企业之外,别无选择。^①而依据合同自由的基本精神,经营者与交易相对人在交易时应当充分考虑并尊重双方的意思自由,经营者当然有权根据自己的实际情况选择交易相对人并决定交易的质量、数量和价款等相关内容。即便是为了促进市场竞争的自由,也应基于契约自由的原则,来平衡交易双方的不平等地位。在石油反垄断第一案即云南盈鼎生物科技有限公司(以下简称“盈鼎公司”)诉中石化及中石化云南分公司案中,盈鼎公司是生产生物柴油的民营企业,其生产的生物柴油依据《可再生能源法》的相关规定是符合国家标准的,但依据《成品油市场管理办法》中的市场准入规定,其不具有成品油销售资质,具有销售资质的云南中石化却拒绝与盈鼎公司进行成品油柴油的交易。故盈鼎公司以拒绝交易为由,请求法院判令二被告(中石化及中石化云南分公司)将盈鼎公司符合国家标准的生物柴油纳入被告的销售体系,且赔偿原告经济损失300万元并承担案件的诉讼费用。被告中石化及中石化云南分公司认为,原告盈鼎公司生产的生物柴油是一种新能源,其进入销售环节必须要经过原告组织的严密测试,而事实上原告并未组织“发动机破坏性试验和道路经济性试验”,^②这是一种对消费者不负责任的行为。本案历经了一审、上诉、重审程序。昆明市中级人民法院在二审中依据《反垄断法》第17条第1款第3项之规定,^③认定中石化云南分公司的拒绝交易行为构成了滥用市场支配地位,遂判令其将原告盈鼎公司生产的达标产品纳入其销售范围。后来,昆明市中级人民法院在重审判决书中认定,“中石化云南分公司是云南省内最具实力的石油成品油销售企业,在营加油站1200余座,2011年跻身云南省百强企业第七位。在云南省地区成品油销售市场占有率为67%。中石化云南分公司在云南石油成品油销售市场所占的份额达到二分之一,可以推定云南中石化在云南成品油销售市场具有市场支配地位”。昆明市中级人民法院还在重审判决书中认定,“在被告中石化云南分公司占据上述市场份额时,假设被告中石化云南分公司对原告云南盈鼎公司待售的生物柴油提出了一个不利的交易条件,原告云南盈鼎公司在云南石油成品油市场上另寻其他交易对象达成合理交易价格并实现可期待的成交量在现实中并不容易,这也从另一个方面凸显被告中石化云南分公司在云南石油成品油市场上占据相对经济优势地位。”^④该案中很明显的是,作为为数不多的石油销售经营者之一的被告中石化云南分公司,其在相关市场中完全能够控制成品油的相关交易条件,且实质性地通过拒绝交易的方式直接阻碍了原告盈鼎公司进入该市场,即参与公平竞争的其他市场主体难以进入成品油销售相关市场。

其次,在成品油批发环节中,存在着拒绝供油的现象。《成品油管理办法》出台后,我国民营加油站的数量下降较为明显。在经过成品油市场的整顿和清理之后,民营企业加油站的生存状况也更加艰难。2010年之后出现的数次供不应求的缺油事件,让不少民营加油站处于暂时关闭或者即将面临倒闭的危局。上述缺油事件实际上并非偶然,而是由几家石油垄断企业联合一致形成的结果。一方面,在缺油事件之前,中石油和中石化控制下的炼化企业会以“检修”的名义来达到减产的目的,从而在短时间内故意造成成品油供应侧出现供给不足的现象;另一方面,当中石油和中石化旗下的销售企业对其他民营企业进行批发时,因为掌控了上游炼化生产环节,所以通常以“没油可加”或“没油可供”为理由予以搪塞或直接拒绝,从而不同程度地侵犯了成品油市场中民营企业经营者的合法权益,而反垄断执法机构并没有对此种垄断情形予以追究,也反映了反垄断法在成品油市场适用不足的现状。另外,石油销售企业拒绝供油缺乏像环境治理等方面有关绿色豁免的法定依据,^⑤因此反垄断法对其适用不足的问题仍然突出。

最后,垄断协议行为在成品油市场中更多地表现为成品油价格机制的相关问题。尽管我国自1998年中石油和中石化实现重组以来,就已经实现了我国原油和成品油的定价机制向政府指导价的转变,然而在近

①丁国峰《我国成品油市场国有企业垄断行为的法律规制》,《竞争政策研究》2016年第7期。

②丁国峰《我国成品油市场国有企业垄断行为的法律规制》,《竞争政策研究》2016年第7期。

③参见《中华人民共和国反垄断法》第17条第1款第3项“禁止具有市场支配地位的经营者从事下列滥用市场支配地位的行为:……(三)没有正当理由,拒绝与交易相对人进行交易。”

④《中石化、云南盈鼎反垄断诉讼重审一审判决书》,访问网站: <http://www.competitionlaw.cn/info/1026/23887.htm>,访问时间:2017-6-22。

⑤赵旭光《“运动式”环境治理的困境及法治转型》,《山东社会科学》2017年第8期。

20年的时间里,我国原油和成品油的价格仍未实现向市场价格的真正意义上的转变。特别是近年来,值得注意的是,发改委在发布成品油的最高零售价格之后,石油垄断企业经营者几乎一致地将其成品油的实际零售价格调整为最高零售价格。基于成品油市场的垄断格局,尽管有学者认为反垄断执法机构对石油垄断企业的价格协同行为很难取证,尤其是直接证据更难获取,但这并不能否定对其协同价格行为的客观认定。因为,无论是滥用市场支配地位行为还是垄断协议行为,其最终的判断依据均不能离开市场损害的实质性标准。因而依据这一标准,应当认为石油垄断企业不仅所占据的市场份额较大,其在调价时成品油的供给数量并未出现较大的波动,同时其客观的联合调价行为的确对其他市场竞争主体及消费者合法权益造成了损害。基于上述理由,应当将这种联合调价的行为认定为石油垄断经营者实施垄断协议的行为。因此,从总体上来看,上述石油垄断企业经营者的调价行为应当受到反垄断法的介入和调整,反垄断执法机构应对该种垄断行为予以合理规制。

(二) 成品油市场反垄断法规制的问题及原因

我国成品油市场反垄断法规制存在的主要问题在于竞争政策与产业政策协调层面的不足。具体而言,主要包括以下几个方面的内容:

第一,竞争政策与产业政策的关系定位不准确。我国石油行业长期依赖产业政策的作用,基于其行业特征自然地获得了垄断状态的优势地位,即中石油、中石化和中海油在成品油市场中形成了垄断的局面。一般认为,产业政策能够有效地引导成品油市场健康和快速发展,从而有利于石油行业整体产业结构的升级和优化。然而,近年来,随着我国学者对反垄断法研究的深入,越来越多的实证研究表明,产业政策虽然具有“集中力量办大事”的优势,但一些产业政策实际上是政府过度干预经济的直接体现,损害了市场竞争并反作用于石油行业整体的发展,反而不利于石油产业结构的升级。因此,从长远角度出发,产业政策不能再处于传统的一般优势地位。^①

第二,部分竞争政策与产业政策的制定不合时宜。所谓“不合时宜”并非是指竞争政策和产业政策的内容不适应发展潮流,而是指这两者的立法技术和立法层级有待提高。如在竞争政策方面,目前成品油市场的相关规范性文件多见于规章之中,而少见于法律法规之中,这在效力层级上就面临着一些问题。其次,既有的狭义的竞争政策,即《反垄断法》的第7条虽然对国有公用事业企业适用该法予以明确规定,却对上、中、下游存在业务分类情形下的国有企业究竟如何适用或者排除适用并未予以明确规定。此外,有关公平竞争审查制度的系统性和高层级性规定并未出台,而在成品油市场中,仅仅依靠竞争政策与产业政策的“立法”来实现自律显然是不可取的。要实现自由公平竞争的基本目标,执法机构必须依赖公平竞争审查制度的创设和实施,从而有效清除违法文件和违法措施,加强事前违法性监督机制的完备构建。

第三,竞争政策与产业政策之间的协调机制尚需有效配合并予以落实。这往往涉及具体问题的解决,如石油垄断企业构成滥用市场支配地位行为或者垄断协议行为时,就其中一个问题具体应当适用何种协调机制予以缓解或消除竞争政策与产业政策之间的冲突?笔者认为,反垄断执法机构需要根据成品油市场具体的违法情况来综合判断,从而在适用除外制度、卡特豁免制度以及经营者集中豁免制度中进行具体选择。对此,目前面临的一个问题是,不仅立法层面上未能很好地在上述三种“适用除外”制度中予以灵活安排,而且在执法和司法实践中,也因为缺乏上述三种制度之间灵活转换的机制或做法,从而造成了我国成品油市场秩序的再次不公平局面。

第四,石油产业监管机构和反垄断执法机构之间的分工协作有待完善。由于目前学者对产业监管机构和反垄断执法机构在成品油市场执法时,其权力应当如何配置以及选择何种执法方式,仍然存在不太成熟的认识和不太一致的看法,反垄断执法机构在成品油市场中较之产业监管机构往往会面临着专业知识欠缺和信息不对称的问题。尽管大数据的技术运用已经能够应对信息不对称的问题,但针对专业人才的匮乏,大多数有实践经验的国家仍然会采用共同执法的模式。在我国成品油市场中,反垄断法的执行层面存在着问题,既有产业监管机构与反垄断执法机构设置方面的问题,也有两机构之间职责权限划分方面的冲突问题。因此,石油产业监管机构和反垄断执法机构之间的合理分工和平衡协调显得尤为紧迫,需要立法部门和执法部门及时进行综合性调配。

^①王先林、丁国峰《反垄断实施中对竞争政策与产业政策的协调》,《法学》2010年第9期。

三、成品油市场反垄断法规制的具体路径

(一) 确立成品油市场中竞争政策的一般优势地位

从长远来看,在成品油市场确立竞争政策的一般优势地位更能有效地发挥市场对资源配置的决定性作用,这对正在深化改革并逐步放开竞争的石油行业而言是客观必然的。然而确立竞争政策的优势地位并非一蹴而就的,首先应当着眼于竞争政策的规范化。这意味着,首先要在国家层面确立公平竞争审查制度。对局部成品油市场中出现的石油垄断企业经营者排挤其他经营者的现象,竞争政策的创设者应当反思这是否是竞争政策自身的问题。如果既有的竞争政策反而有害于成品油市场的公平竞争秩序,则应当通过公平竞争审查制度予以及时清除。其次,应当着眼于竞争政策与产业政策的冲突之处,特别是在石油垄断行业经营者侵犯其他市场竞争主体的合法利益时,应依法突出竞争政策的基础性地位和作用,从而加强反垄断法在内的竞争政策的普遍适用和实施。再次,应当具体构建动态的反馈调整机制。立法者可以根据竞争政策在我国成品油市场的适用情况来适时调整竞争政策的具体内容和相关规则,从而保证竞争政策长期稳定的适用价值,促使竞争政策在成品油市场中一般优势地位的形成。此外,也应当指出,在局部市场中加强规则的适用往往有利于推动整体市场竞争格局的形成。

(二) 促成石油产业监管机构与反垄断执法机构之间的执法协调

这里的执法协调,是指反垄断执法机构与产业监管机构追求执法价值目标的协调。前者往往寻求通过竞争政策来解决成品油市场垄断问题,而产业监管机构则更多借助产业政策对石油行业乃至成品油领域的调整。在我国石油行业国有垄断的语境下,有必要进一步明确石油产业监管机构与反垄断执法机构二者各自的执法优势,以及研究这两个执法机构是否具有共同执法的可能性。反垄断执法机构与石油产业监管机构相比往往会存有欠缺专业知识以及行业内信息不流畅的不足,绝大部分国家或地区仍采取这两种机构共同执法的做法。尤其是在我国石油行业处于相对垄断状态的背景下,普遍性竞争政策的优先适用和选择性产业政策的有效实施使得这两个机构在成品油市场共同执法方面可以彼此平衡和协调,也可以有效解决成品油市场中的垄断行为问题,促使反垄断执法机构与石油产业监管机构之间的平衡协调从理论到实践得以普遍检验和有效运行。还需建立产业监管机构与反垄断执法机构之间的信息共享与信息披露制度,增强对成品油市场信息共享与披露的保护力度也有利于社会各类主体对石油领域特别是成品油市场的信息披露的真实性实施监督。^①

(三) 灵活安排适用除外框架下的三种制度

所谓灵活,既要体现出石油领域个案适用的灵活性,又应当根据具体情况在适用除外的整体框架下,对适用除外制度、卡特豁免制度、经营者集中控制豁免制度进行灵活适用。先进国家尤其注重豁免制度的普遍适用,而且在豁免制度下可以根据具体情况通过大范围地适用和解制度来使反垄断法以合理的成本与收益得以有效实施。^②我国《反垄断法》中虽然并未明确规定“执行和解”,但是该法第45条在本质上确实规定的是反垄断执法机构与违法经营者之间的契约关系。应当认为,我国现行《反垄断法》已经初步建立起了执法和解制度,但该制度目前仍有两个方面的问题亟待解决:一是依据该法第45条的规定,依然无法明确适用执行和解制度的准确前提;二是执行和解制度在竞争政策中的意义不明确。因此,首先应通过竞争政策的制定和完善来进一步明确执行和解制度的实施前提和具体标准,进而明确执行和解制度在成品油市场反垄断执法中的适用前提和具体规则,促进执行和解制度在石油领域的普遍适用。二是应当明确执行和解制度在《反垄断法》中存在的意义和作用,即为了提升反垄断执法机构的行政执法效率而做出的制度安排。这是牺牲公平的结果,但此种牺牲与因此而获得的执法成效、社会整体经济效益相比往往是微不足道的。另外,必须予以强调的是,反垄断执法机构和被调查的涉嫌违法垄断经营者之间的协议不能违反社会公共利益,这也是石油垄断行业中竞争政策与产业政策协调所要达到的基本目的。

(责任编辑:迎朝)

^①丁国峰《P2P网贷平台异化经营的法律规制》,《上海财经大学学报(哲学社会科学版)》2017年第4期。

^②李丹《论加强中国竞争政策与产业政策的协调》,《宏观经济研究》2016年第12期。