

## 澳门特别行政区对市场竞争的保护:挑战与展望

【摩尔多瓦】亚历山大·史维特里契尼

**内容提要:**现代竞争法的作用在于保护市场竞争,目前综合的竞争立法模式和设立专门的竞争执法机构已成为全球趋势,并形成一种“普遍性扩散”。澳门特区作为一个在很大程度上依赖于博彩业的小型发达经济体,属于世界上少数没有采取综合竞争立法的地区之一。本文分析了澳门在博彩、电信和金融服务等几个行业的市场竞争规范现状,以及导致澳门没有采取综合竞争立法的内外因素。从各种内部因素来看,政府旨在稳定供应和价格,支持本地中小企业,保证本地居民就业等政策使得竞争法没有成为澳门实现经济和社会目标的合适的工具。从外部因素来看,与中国内地和香港(二者都有相应的竞争制度)的经济一体化并没有促使澳门制定自己的竞争法。本项研究力图对澳门竞争保护现状加以解释并展望在该领域未来的发展。

**关键词:**竞争法 澳门特别行政区 小型市场经济体 经济一体化

【摩尔多瓦】亚历山大·史维特里契尼(Alexandr Svetlicinii), 澳门大学法学院助理教授。

### 一 引言

目前全球竞争法的格局可以用“普遍性扩散”和“全球性收敛”<sup>[1]</sup>来描述。据报道,大约十年前就已经有超过 100 个国家制定了竞争法。<sup>[2]</sup> 联合国贸易和发展会议在 2007 年通报,共有 113 个国家和地区已经或正在进行竞争法方面的立法。<sup>[3]</sup> 截至 2009 年,来

[1] See D. Gerber, Asia and global competition law convergence, in M. Dowdle, J. Gillespie & I. Maher (eds.), *Asian Capitalism and the Regulation of Competition: Towards a Regulatory Geography of Global Competition Law* (2013), pp. 36 – 52; L. T. Orlanski, Searching for the Basis of International Convergence in Competition Law and Policy, 4 *Global Antitrust Review* (2011), pp. 7 – 47.

[2] See F. Kronthaler & J. Stephan, Factors accounting for the enactment of a competition law-an empirical analysis (May 2005), p. 5, [http://www.iwh-halle.de/projects/competition\\_policy/Factors\\_01.PDF](http://www.iwh-halle.de/projects/competition_policy/Factors_01.PDF). 本文所有网络资料最后访问时间均为 2016 年 7 月 10 日。

[3] UNCTAD Guidebook on Competition Systems (Geneva, 2007), [http://unctad.org/en/Docs/ditcclp20072\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/ditcclp20072_en.pdf).

自92个地区的104个负责竞争执法的国内行政机构(National Competition Authorities, NCAs)加入了国际竞争网络组织。<sup>[4]</sup> 尽管有人认为竞争法律制度只在大约60% - 70%有竞争立法的国家起作用,<sup>[5]</sup>但是竞争法律制度的“普遍性扩散”在很大程度上已成为必然趋势,全球竞争规则的实施已然成为冷战结束后的常态。许多发展中国家在国际机构(如世界贸易组织、经济合作与发展组织、世界银行等)<sup>[6]</sup>和主要贸易伙伴<sup>[7]</sup>的影响下,一直倡导鼓励将竞争立法作为一种工具来实现经济发展。<sup>[8]</sup> 在很多发展中国家,政府曾经在经济发展中拥有强有力的控制者地位,竞争规则并不被广泛接受,但随着经济体制改革浪潮的到来,经济措施的广泛运用,各国开始逐渐接受并以竞争规则来取代或补充政府调控。<sup>[9]</sup>

在这种背景下,只有少数几个国家和地区<sup>[10]</sup>没有将综合的竞争立法作为其法律体系的一部分。其中,中华人民共和国澳门特别行政区(以下简称“澳门特区”)是发达市场经济体中的特例,<sup>[11]</sup>它实际上并没有完备的竞争法律制度。当中国内地<sup>[12]</sup>和香港特别行

[4] International Competition Network, Factsheet and Key Messages, p. 1, <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc608.pdf>.

[5] A. Mateus, Competition and Development: What Competition Law Regime? (October 26, 2010), <http://ssrn.com/abstract=1699643>.

[6] 虽然国际压力有助于发展中国家通过竞争法,但其执行始终只存在于国家这一层面。在国际层面,比如世界贸易组织尚未成功地促成竞争执法的多边协定。参见 J. Moiroux, The internalization of competition policy: The EU and the WTO between boldness and rally, 2 *Global Antitrust Review* (2009), pp. 38 - 60.

[7] 双边优惠贸易协定经常包含竞争条款,虽然大部分没有约束力,但是却能促使签约国进行国内的竞争立法。参见 D. Sokol, Order Without (Enforceable) Law: Why Countries Enter Into Non-Enforceable Competition Policy Chapters in Free Trade Agreements, 83 *Chi.-Kent L. Rev.* (2008); M. Gal & I. Faibish, Regional Agreements of Developing Jurisdictions: Unleashing the Potential, in J. Drexler, M. Bakhom, E. Fox, M. Gal & D. Gerber (eds.), *Competition Policy and Regional Integration in Developing Countries* (Cheltenham; Edward Elgar, 2012)。

[8] See M. Gal, Antitrust in a Globalized Economy: The Unique Enforcement Challenges Faced by Small and Developing Jurisdictions, 33 *Fordham Int'l L. J.* (2009); D. Waked, Competition Law in the developing world: The why and how of adoption and its implications for international competition law, 1 *Global Antitrust Review* (2008), pp. 69 - 96.

[9] See D. Wei, Analytical Comparison as a Challenge for International and Comparative Competition Law, in Tong Io Cheng & Salvatore Mancuso (eds.), *New Frontiers of Comparative Law* (LexisNexis, 2013), p. 66; M. Palim, The Worldwide Growth of Competition Law: An Empirical Analysis, 43 *Antitrust Bulletin* (1998), p. 105.

[10] 比如,根据2013年数据显示,五个东盟国家文莱、柬埔寨、老挝、缅甸和菲律宾没有进行全面的竞争立法,参见 C. Lee & Y. Fukunaga, ASEAN Regional Cooperation on Competition Policy, *ERIA Discussion Paper* 2013 - 03, <http://www.eria.org/ERIA-DP-2013-03.pdf>。缅甸在2015年2月通过了竞争法,参见 E. Vanderbruggen, N. Choudhary & C. Sheridan, Myanmar's New Competition Law: A Pitbull or A Paper Tiger? (8 March 2015), [http://www.vdb-loi.com/wp-content/uploads/2015/03/VDB-Loi\\_Client-Briefing-Note\\_Myanmar-Competition-Law-Pitbull-or-Paper-Tiger\\_8Mar2015.pdf](http://www.vdb-loi.com/wp-content/uploads/2015/03/VDB-Loi_Client-Briefing-Note_Myanmar-Competition-Law-Pitbull-or-Paper-Tiger_8Mar2015.pdf)。菲律宾总统已于2015年7月21日签署了该国的第一个全面竞争法案, Republic Act No. 10667, S. No. 2282, H. No. 5286, <http://www.gov.ph/downloads/2015/07jul/20150721-RA-10667-BSA.pdf>。参见 Joseph Tato, Paul P. Chen, Paolo S. Boado, Bradford McCormick & Gregg Badichek, Philippine Competition Act: first foray into antitrust legislation-key points, DLA Piper (18 June 2015), <https://www.dlapiper.com/en/us/insights/publications/2015/06/philippine-competition-act/>, 参见 Mark Williams and Ruby Ann S. Jalit, The Philippines, in Mark Williams (ed.), *The Political Economy of Competition Law in Asia* (Cheltenham; Edward Elgar, 2013), pp. 161 - 214。

[11] 澳门特区共有人口607,500,土地面积31.3平方公里。根据澳门特区政府统计暨普查局2014年数据,博彩行业总收入为361,866,000,000澳门币,人均GDP达到697,502澳门币(约合87,306美元), <http://www.dsec.gov.mo/>。根据世界银行数据显示,澳门2015财政年度被列入高收入经济体,人均国民收入超过12,746美元。参见 World Bank, Country and Lending Groups, <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>。

[12] 第十届全国人大常委会于2007年8月30日通过《中华人民共和国反垄断法》,并于2008年8月1日起施行。

政区<sup>[13]</sup>(以下简称“香港特区”)作出他们的政策选择以进行全面竞争立法的时候,澳门特区在很大程度上却仍然继续依赖政府对市场进行经济规制和监管。

本文重点分析了澳门特区的几个特殊行业的现有竞争法律规范。尽管澳门特区政府一直致力于地区经济活动的多样化,但从GDP及税收所占的份额来看,博彩业收入仍然是其主要经济来源。<sup>[14]</sup>通过分析政府对博彩行业的政策,有助于我们了解竞争规则为何未能取代行业规制,能源、电信、公用事业、金融服务和交通运输等一些其他行业也面临着相同的状况。根据对这些特殊行业目前竞争保护现状的分析,本文还将进一步对影响政府关于市场竞争和调控方式的内部和外部因素进行评估,并认为为避免澳门特区成为正在发展的竞争法律制度海洋中的“法律孤岛”,<sup>[15]</sup>完善的竞争法律亟待制定施行。

## 二 澳门特区法律体系中的竞争规则

澳门特区的法律体系属于大陆法系,具有大陆法系的共同特征,即注重立法编纂,并将重点放在对经济规范的行政或公权执法方面。<sup>[16]</sup>中国《宪法》中规定的“一国两制”原则在《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》(以下简称“《澳门特别行政区基本法》”)中的贯彻,赋予澳门特区在行使行政、立法、司法等权力时享有高度的自治权。<sup>[17]</sup>1999年之后,中国政府恢复对澳门行使主权,根据《澳门特别行政区基本法》,在澳门特区可以“追求自由贸易政策,保障货物、无形资产和资本的自由流动”,同时还“依法保护工商企业的自由经营,自行制定工商业的发展政策”以及“改善经济环境和提供法律保障,以促进工商业的发展,鼓励投资和技术进步,并开发新产业和新市场。保护工商企业的自由经营,制定产业和商业发展的政策,促进经济发展,为促进工业和商业发展提供法律保障,鼓励投资、技术进步、发展新产业和新市场”。值得一提的是,“竞争”一词在《澳门特别行政区基本法》中无处可寻,实际上这就为澳门特区政府在实现上述目标时留下一定路径

[13] 香港特区《竞争条例》(Competition Ordinance)(第619章),2012年6月14日。参见T. Cheng, Ready for Action: Looking Ahead to the Implementation of Hong Kong's Competition Ordinance, 5 *Journal of European Competition Law & Practice* (2014) (2), pp. 88-94.

[14] 澳门特区政府统计暨普查局2014年数据显示,2013年博彩业产生的税收为134,382,000,000澳门币,而其他来源的税收只有21,130,000,000澳门币;博彩业占到了2012年国内生产总值的45.9%,<http://www.dsec.gov.mo/>。关于澳门特区治理挑战的讨论,参见R. Neuwirth, Governing 'Glocalisation': A View from the Macau Special Administrative Region of China, 3 *City U. H. K. L. Rev.* (2011) (1), p. 89.

[15] “法律孤岛”(isolated island of law)这一概念首次出现于Tong Io Cheng & Wu Yanni, Legal Transplant and the Ongoing Formation of Macau Legal Culture, in Tong Io Cheng & Salvatore Mancuso (eds.), *New Frontiers of Comparative Law* (LexisNexis, 2013), p. 256.

[16] See P. Nunes Correia, The Juridical System of Macau: A Comparative Law Perspective, in Manuel Trigo (ed.), *Report on Macau Law* (LexisNexis, 2014), pp. 1-14; P. Nunes Correia, The Macanese Legal System: A Comparative Law Perspective, in Tong Io Cheng & Salvatore Mancuso (eds.), *New Frontiers of Comparative Law* (LexisNexis, 2013), pp. 133-140. See also J. C. Oliveira, J. R. Leao, P. Cardinal & P. P. Vidal, An Outline of the Macau Legal System, 23 *Hong Kong L. J.* (1993), p. 358.

[17] 《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第2条。参见Y. Ghai, The Basic Law of the Special Administrative Region of Macau: Some Reflections, 49 *Int'l & Comp. L. Q.* (2000), p. 183; W. Tao, Rule of Law in SAR Macao Since Its Return to China, 5 *China Legal Dev. Y. B.* (2011), p. 119; G. Liu, National Laws Applicable to the Macau Special Administrative Region, in Manuel Trigo (ed.), *Report on Macau Law* (LexisNexis, 2014), pp. 27-44.

选择的空間。

对于不受政府直接调控的行业,企业可以在遵守公司法、合同法、税法和其经济活动相关法律的情况下自由地实施其商业政策。<sup>[18]</sup> 对企业之间竞争的规制体现在《澳门商法典》第十编第一章中,<sup>[19]</sup>其核心内容是第153条,规定企业间的竞争应在法律规定之限制内以不损害本地区经济利益之方式为之,同时禁止一切以阻止竞争、违背竞争规则或限制竞争为目的或效果的协议或做法。第154条规定了企业主之间非竞争协议的合法性,限制企业主之间竞争的协定必须不得损害经济并且以书面作出,非竞争协议必须限定在一定区域或者某种业务范围之内,其有效期不得超过五年。上述规定为那些意在为非正当竞争协议的效力提出抗辩的当事人提供了私力救济的途径,与民事诉讼的规则一致,声称限制竞争协议无效的一方当事人将承担与该协议的限制竞争的目的或效果有关的举证责任。

《澳门商法典》第十卷第二章规定了法律禁止并且私人能据以提起损害赔偿的不正当竞争行为,第158条将不正当竞争定义为“一切在客观上表现出违反经济活动规范及诚信惯例之竞争行为”,其后列举了一系列具体的不正当竞争行为,其中有两种在传统的反垄断规则中被禁止的行为值得重视,一是利用依赖关系进行的不正当竞争行为,第168条规定“企业主作为另一企业主之顾客或供应商,为经营业务别无其他同等选择且在经济上须依赖后者,如后者不当利用该依赖关系,视为不正当竞争行为”。根据对该条文的理解,利用依赖关系的成立并不需要支配地位的存在。<sup>[20]</sup> 同时,缺乏“为经营业务有同等选择”这一要件的成立可能仅需要相关企业具有重要的市场支配力或者掌握着“核心设备”。<sup>[21]</sup> 同时,第169条还规定了“禁止亏本销售”行为,即“以低于成本价格或取得价格出售,而此系将某一竞争者或一些竞争者排挤出市场之策略,则视为不正当竞争行为”。《澳门商法典》的竞争规则并不以支配地位的存在作为不正当竞争的构成要件,这就意味着,没有市场支配力的企业也可能成为不正当竞争的主体,因此其不能以消灭竞争者为目的而从事经营活动。

澳门特区法律以一种“混合法”定义不正当竞争行为,即由一个一般条款以及非周延的具体不正当竞争行为组成。有学者认为,这种方法具有一定的优势,其灵活性给未来可能出现的新情形留有余地。<sup>[22]</sup> 就司法实践而言,澳门特区法院依据《澳门商法典》的竞争

[18] See generally J. Godinho, *Macau Business Law and Legal System* (LexisNexis, 2007); J. Fan & A. D. Pereira, *Macau Commercial and Economic Law* (The International Encyclopedia of Laws, Kluwer, 2007).

[19] 《澳门商法典》,澳门政府第40/99/M号法令,1999年8月3日。See J. Godinho, *The Macau Commercial Code: An English Unofficial Translation* (12 September 2013), <http://ssrn.com/abstract=1545094>.

[20] 和滥用经济依赖性相类似的概念出现在《德国反限制竞争法》中,它保护经济上依赖于大公司的中小企业。参见《反限制竞争法》(*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*),2013年6月26版,(BGBl. I 1750),第20条第1款。同时参见 M. Dreher and J. Koerner, Germany National Report in P. Kellezi, B. Kilpatrick & P. Kobel (eds.), *Antitrust for Small and Middle Size Undertakings and Image Protection from Non-Competitors* (Springer, 2014), p. 134.

[21] See A. Stratakis, Comparative analysis of the US and EU approach and enforcement of the essential facilities doctrine, 27 *E. C. L. R.* (2006) (8), pp. 434 - 442.

[22] See A. Teixeira Garcia, Unfair Commercial Practices and Cyber Consumer Protection, in Tong Io Cheng & Salvatore Mancuso (eds.), *New Frontiers of Comparative Law* (LexisNexis, 2013), p. 197.

规则所进行的司法实践非常有限,并且主要集中于假冒商标等不正当竞争行为。<sup>[23]</sup>

### (一) 博彩行业的竞争规范

澳门特区在通过了《娱乐场幸运博彩经营法律制度》之后,<sup>[24]</sup>博彩业在2002年被部分放开。该法第7条规定“经营娱乐场幸运博彩之批给至多为三个”,并为博彩市场引入了新的参与者,三个承批公司通过招投标程序<sup>[25]</sup>产生。后来澳门特区政府修改了批给合同,允许现有的承批公司订立分批给合同,从而为博彩市场又引入了三个以上的承批公司,至此博彩行业的格局暂时被固定下来,直到2020-2022年,目前的六家公司分别经营着三十余个赌场。<sup>[26]</sup>该法亦包含了几个与竞争相关的条款,包括禁止限制竞争的协议和行为,滥用支配地位的某些形式以及对经济集中的控制。因此,法律禁止承批公司之间或属于有关集团之公司之间以任何方式商定之、对承批公司之间之竞争造成阻碍、限制或破坏之协议或行为。同样禁止一个或一个以上的承批公司不当利用在整个市场或在市场内相当部分所占之主导地位,以阻碍、限制或破坏承批公司之间之竞争。但是应当指出的是,博彩法的适用范围有限,尽管博彩承批公司在包括酒店住宿、餐饮、娱乐等广泛的市场中存在竞争行为,但是上述竞争规则也只适用于他们的博彩活动,即经营幸运博彩业务。还有学者指出,上述规定不包含任何类似《欧盟运作条约》第101条第3款的豁免,也不需要显示反限制竞争的效果,这就使得这种协议或行为的意图或者目标成为确认其违法性的关键证据。<sup>[27]</sup>

澳门特区博彩监察协调局(以下简称“博监局”)是协助澳门特区行政长官对博彩业进行经济政策制定和执行的行政机关,其职责包括监管承批公司的活动,管理赌场和博彩中介许可证的发放以及监察、监督和监管承批公司的活动等。<sup>[28]</sup>博监局有权根据适用的实体规则和程序规则查处行政违法行为。博彩运营商违反博彩法规定的竞争规则的,则可以由博监局制裁。<sup>[29]</sup>因此,博监局不仅是一个监管机构,也是一个具有行政执法权的国家机关。

然而目前没有相关资料显示博监局曾经因为承批公司违反竞争规则而对其加以处罚,下面的案例也许能说明一些问题,它涉及到一场由赌场发起的价格战,与支付给博彩

[23] 参见澳门特区中级法院第13/2004号,2004年2月26日;第844/2011号判决书,2013年7月2日, <http://www.court.gov.mo/>。同时参见 A. Teixeira Garcia, Brief Note About Intellectual Property in Macau, in Manuel Trigo (ed.), *Report on Macau Law* (LexisNexis, 2014), pp. 601-616。

[24] 《娱乐场幸运博彩经营法律制度》,澳门特别行政区第16/2001号法律,2001年8月30日,《澳门特别行政区公报》2001年9月24日第39号。

[25] 《规范娱乐场幸运博彩经营批给的公开竞投、批给合同,以及参与竞投公司和承批公司的适当资格及财力要件》,澳门特别行政区第26/2001号行政法规,2001年10月26日,《澳门特别行政区公报》2001年12月31日第53号。

[26] 完整的赌场名单参见博彩监察协调局,“娱乐场地址及网站咨询”, [http://www.dicj.gov.mo/web/en/information/contacts\\_casino/content.html](http://www.dicj.gov.mo/web/en/information/contacts_casino/content.html)。

[27] See C. Wang, Comentário sobre a Lei da Concorrência nos Jogos de Macau, 23 *Administração* (2010-1)(87), p. 158.

[28] 《订定博彩监察协调局的组织及运作》,澳门特别行政区第34/2003号行政法规,2003年9月18日,《澳门特别行政区公报》2003年11月3日第44号。

[29] 博彩监察协调局一直认为刑罚规定的模糊性会阻碍竞争规则的行政执法效果,参见 C. Wang, Comentário sobre a Lei da Concorrência nos Jogos de Macau, 23 *Administração* (2010-1)(87), p. 170。

中介的佣金率有关。<sup>[30]</sup> 为了吸引更多的贵宾,赌场通常会竞相提高佣金率。据报道,2008年6家承批公司试图就支付给中介的佣金率达成一致或者对佣金设定一个价格上限,而这可能被视为一个价格垄断,是博彩法所禁止的限制竞争行为中的一种形式。<sup>[31]</sup> 这一问题已于2009年通过立法修正案加以解决,该修正案授权经济财政司司长设定佣金率的范围,并规范其支付方式。司长已于2009年10月行使该权利,设定佣金率的上限为其投注总额的1.25%。<sup>[32]</sup> 滥用支配地位的规定实则在澳门特区博彩业并无实效,因为事实上,即使因为收入和客户的数量,某公司在某方面处于一定市场领先地位,也没有任何一家单独的公司能够占据真正意义上的支配地位并且独立于其竞争对手而从事经营活动。<sup>[33]</sup> 另外,对相关产品市场也难以界定,即提供给赌场客人的是一般的还是特别的博彩服务。这就意味着为使竞争法能够顺利施行,对博彩服务类型的一定区分是必要的,例如普通博彩区、贵宾博彩房间和老虎机。<sup>[34]</sup> 以上关于博彩行业竞争规则的执行情况至少说明以下几个问题:第一,现有的竞争规则不属于派生立法;第二,博监局以前没有适用反垄断规则的经验;第三,行政处罚的规定过于模糊,因而不能对限制竞争行为产生足够的威慑力。

事实上,政府促进博彩承批/分批公司之间竞争的利益(或没有利益)应依照当前的税收制度加以考量。博彩活动的税收是根据其总收入征收固定税率,主要用于公众基金(最多2%)和城市发展、促进旅游和社会保障等公共资金。<sup>[35]</sup> 同时,政府允许一些公司用实物捐助(如疏通河道的花费)的形式来调整总收入的固定税率,从而允许不同的博彩承批公司在税赋上存在事实上的差异,虽然赌场运营商的总收入的增长大大超过实物捐助的成本,但是这种差异也可以影响各运营商的竞争地位。<sup>[36]</sup>

## (二) 电信行业的竞争法规范

澳门特区电信行业是另一个从以前的市场垄断到缓慢而且持续放开的例子。移动通信服务业放开的第一步是在2001年,来自香港特区的两家电信公司被授予公共移动通信服务的临时许可证和互联网服务的临时牌照。2002年,香港特区两家公司获得了GSM网络移动服务的正式许可证。<sup>[37]</sup> 目前,有四家移动运营商持有3G移动服务的许可证。<sup>[38]</sup> 自2013年以来,两家公司获准安装和经营固定的公用电信网络,<sup>[39]</sup> 四家公司已获

[30] 关于博彩促销的讨论参见 L. Pessanha, *Gaming Concessions in Macau*, in Salvatore Mancuso (ed.), *Studies on Macau Gaming Law* (LexisNexis, 2012), pp. 112 - 116.

[31] See C. Wang, *Dealing with Competition Issues in the Casino Gaming Industry: the Silence of Macao's Gaming Law*, 12 *Journal of Macao Polytechnic Institute* (2009) (4), p. 7.

[32] 第83/2009号经济财政司司长批示,《澳门特别行政区公报》2009年9月21日第38号。

[33] See C. Wang, *Comentário sobre a Lei da Concorrência nos Jogos de Macau*, 23 *Administração* (2010 - 1) (87), p. 163.

[34] See C. Wang, *Comentário sobre a Lei da Concorrência nos Jogos de Macau*, 23 *Administração* (2010 - 1) (87), p. 166.

[35] 16/2001号法律,第22条。

[36] See L. Pessanha, *Taxation of Gaming in Macau*, in Salvatore Mancuso (ed.), *Studies on Macau Gaming Law* (LexisNexis, 2012), pp. 250 - 251.

[37] 参见澳门电信管理局,“澳门电信业发展”,[http://www.dsrt.gov.mo/eng/Facts/telecom\\_history.html](http://www.dsrt.gov.mo/eng/Facts/telecom_history.html)。

[38] 参见澳门电信管理局,“运营商数目”,<http://www.dsrt.gov.mo/web/en/generalinfo/statistics/numoperators>。

[39] 参见第172/2013号行政长官批示,2013年5月24日,《澳门特别行政区公报》2013年6月3日第23号;以及第173/2013号行政长官批示,2013年5月24日,《澳门特别行政区公报》2013年6月3日第23号。

准经营卫星广播服务,一家公司获准从事卫星广播系统的安装和运行。<sup>[40]</sup>截至2014年4月21日,有线电视市场已被特许权合同锁定为单一的供应商,截至2015年2月,在互联网服务市场上共有20个服务供应商。<sup>[41]</sup>

澳门特区电信政策的指导原则规定在《电信纲要法》中,其中体现了对竞争的保护。在竞争的条件下,所有持牌的公用电信运营商必须以公平的方式对待其他服务供应商,并且允许与他们进行网络连接,以保证电信服务用户之间的互联与通信。以下形式导致破坏竞争或滥用市场支配地位的电信运营商的限制竞争行为被明令禁止:第一,在与其他电信业务经营者及与公众之间的关系上作出带有歧视性的行为;第二,电信业务经营者或企业团体之间商定的、对竞争造成破坏、限制或阻碍的协议或行为;第三,任何形式破坏竞争或阻碍使用者自由选择的交叉补贴或其他行为,尤指以不正当手段吸引客户的行为。<sup>[42]</sup>

《经营地面流动公共电信网络及提供公用地面流动电信服务》的竞争条款进一步落实了对公用电信网络运营的监管以及对公共移动通信服务的提供等事项,表现在禁止下列扭曲竞争或滥用主导地位的行为:(1)在与公众的关系上作出带有歧视性的行为;(2)在与其他经营者的关系上,尤其在提供互连方面,作出带有歧视性的行为;(3)掠夺性价格;(4)限制用户自由选择经营者的行为;(5)诋毁竞争者的行为;(6)任何限制竞争的协议、商定行为或企业联盟;(7)破坏竞争的交叉补贴;(8)以不正当手段吸引客户的行为。行政长官有权对违反禁止性规定的行为处以罚款。例如,对其他运营商的歧视性做法,包括服务的供应和互通,可能被处以70,000到650,000澳门币的罚款;对其他违法行为处以15,000至250,000澳门币的罚款。罚款的最后数额应考虑到该违例行为的严重性和违例者的过错。限制竞争或滥用支配地位的行为,还可能导致被行政长官中止或者废止该牌照。《提供互联网服务法规》中也有类似的竞争条款,违规行为将被处以20,000到120,000澳门币的罚款,违规者也有被行政长官中止或废止牌照的风险。禁止限制竞争行为也出现在《设置及经营对外电信基础设施法规》中,他们主要规制电信基础设施拥有者的行为,因为这些基础设施被认为是该行业的“核心设施”。<sup>[43]</sup>根据该法规,对相关违法行为将被处以70,000至650,000澳门币的罚款<sup>[44]</sup>以及中止或废止该牌照。<sup>[45]</sup>

澳门电信管理局(以下简称“电管局”)负责电信业法规的贯彻执行,其主要职责是规

[40] 参见第136/2014号行政长官批示,2014年5月23日,《澳门特别行政区公报》2014年6月3日第22号;第1/2013号行政长官批示,2012年12月18日,《澳门特别行政区公报》2013年1月2日第1号;第318/2008号行政长官批示,2008年11月20日,《澳门特别行政区公报》2008年12月1日第48号;第46/2004号行政长官批示,2004年3月8日,《澳门特别行政区公报》2004年3月15日第11号;第232/2000号行政长官批示,2000年12月13日,《澳门特别行政区公报》2000年12月26日第52号。

[41] 参见《收费电视地面服务批给合同》,2000年4月20日,《澳门特别行政区公报》1999年5月5日第18号;批给合同已经续展五年(没有排他性条款),《澳门特别行政区公报》2014年4月16日第16号。

[42] 第14/2001号法律,2001年8月14日,《澳门特别行政区公报》2001年8月20日第34号。

[43] 《设置及经营对外电信基础设施》,第16/2002号行政法规,2002年8月2日,《澳门特别行政区公报》2002年8月12日第32号,第18条。

[44] 第16/2002号行政法规,第20条第1款第3项。

[45] 《经营地面流动公共电信网络及提供公用地面流动电信服务》,第7/2002号行政法规,2002年4月4日,《澳门特别行政区公报》2002年4月15日第15号。

范、监督和促进电信服务的发展,并保证电信业的公平竞争,<sup>[46]</sup>同时也负责颁发经营许可证以及审批公共电信服务的各种资费。电管局有一个部门负责促进竞争,其主要职责是识别限制竞争行为,并采取措施以促进电信业的自由竞争。迄今为止,还未出现电管局认定竞争侵权并建议行政长官处以罚款或中止或废止营运牌照的情况。<sup>[47]</sup>下面有关电视信号传输市场的案例说明了电管局在处理潜在的限制竞争时的角色和方法。

从历史上看,自20世纪70年代以来,由于地理位置接近,澳门居民享受着来自中国内地和香港特区的免费电视频道。地面信号可以通过安装单个天线而收到,这项服务由主天线服务商——公天公司提供,该公司销售和安装天线并负责每个月象征性地收取维护费用。在1999年中国政府对澳门恢复行使主权不久前,澳门批准了一项关于收费电视地面服务长达15年的特许权合同。尽管特许经营权人拥有为澳门居民提供收费电视服务的专营权,但主天线服务商继续从事其经营活动。在没有支付任何电视频道费用的情况下,主天线服务商为大众提供服务以获得象征性的费用来支付维护天线和建设网络的费用。出于对电管局不干预状态的不满,特许经营权人向澳门特区廉政公署投诉,并向法庭申请对主天线服务商的禁令。当廉政公署敦促电管局作出确保特许专用权的行为时,<sup>[48]</sup>法院却认为,由于主天线服务商并非特许合同的当事人,因而主天线服务商不是合格的诉讼被告,裁定驳回诉讼请求。<sup>[49]</sup>但是在之后的上诉中,主天线服务商又被认定为适格的被告,因为他们从事了非法活动(未经授权转播),违反了特许权合同和相关部门法规。法院认为,特许经营权人的专营权受到主天线服务商的侵害,危及特许经营权人与有权通过包括卫星等方式传播电视内容的其他经营者的竞争地位。<sup>[50]</sup>法院勒令主天线服务商尊重特许权合同,并禁止他们转播任何未经授权的电视信号,以及勒令电信管理局及时履行义务,并根据特许权合同,保障特许经营权人的专营权并终止非法电视信号的转播活动。为了尽量减少对居民通过主天线网络观看电视的潜在影响,电管局促使特许经营权人和主天线服务商之间达成一项合作协议。根据该协议内容,电视信号由特许经营权人提供,并通过主天线服务商的天线网络发送给居民。<sup>[51]</sup>政府同意,报销特许经营权人花费的设备采集、信号整流及系统维护等相关费用,而主天线服务商可以继续收取名义上为了维护主天线网络的费用。特许经营权合同期满后,澳门特区政府已成立了一家公

[46] 《电信管理局的组织及运作》,第5/2006号行政法规,2006年3月29日,《澳门特别行政区公报》2006年4月10日第15号,第3条第1款第8项。

[47] 电信管理局曾经屡次使用第5/2006号行政法规中规定的制裁权,是为了惩罚公共电信网络运营商中断服务损害消费者利益。在2012年和2013年,电信管理局对两家电信运营商因为人为失误或者技术问题造成的服务中断进行了罚款。参见电信管理局2012年11月23日和2013年3月27日的新闻发布, <http://www.dsrt.gov.mo/eng/News/NewsArchive.html>。但是在这些案例中,电信管理局为了强调其权威并对涉及到的公司进行制裁是根据电信法规中的监管条款而非反垄断条款。

[48] 澳门廉政公署第005/RECOM-OP/2010号劝谕。

[49] 第294/2011号判决,2011年7月21日, <http://www.court.gov.mo/sentence/pt-53590d2e47d50.pdf>。

[50] 第No.22/2013号判决,2013年6月6日, <http://www.court.gov.mo/sentence/pt-53590d4873d4d.pdf>。

[51] 参见电信管理局2013年7月10日和2013年8月6日新闻发布, <http://www.dsrt.gov.mo/eng/News/NewsArchive.html>。

共服务公司,<sup>[52]</sup>向澳门居民提供基本的电视频道公共服务。<sup>[53]</sup>主天线服务商继续运营并维护主天线网络。

上述案例表明,至少在电信行业,保护竞争可能会被其他目的所掩盖,如公共利益(为居民提供免费的电视频道),保护中小型企业(主天线服务供应商继续营业)和公共政策(通过谈判和解,而非监管措施和制裁来解决商业纠纷)。因此,即使某些电信活动已经放开,市场主体数量在稳步上升,短期内也难以期待电管局以其目前的竞争执法权代替以前的监管与调解职能。

### (三)金融服务业的竞争法规范

澳门银行业依据《金融体系法律制度》而建。澳门金融管理局(以下简称“金管局”)是金融监管机关,负责保证金融体系的整体稳定和有效运行,包括遏制与金融机构性质不符的做法以及影响市场运作的其他行为。<sup>[54]</sup>根据金管局的数据显示,截至2014年6月,澳门共有29个授权的银行营业机构(包括澳门邮政储蓄银行和两个离岸银行)。<sup>[55]</sup>除此之外,澳门的银行业高度国际化,除了本地资本外还有来自其他不同国家及地区的银行,包括中国内地、葡萄牙、香港特区、英国、中国台湾、新加坡及美国。由于澳门特区与中国内地的日益融合,内地的银行资本不断注入澳门的银行业中。截至2013年底,共有9家澳门银行拥有来自中国内地的资本,超过澳门银行系统总资产的70%。<sup>[56]</sup>

金融体系法对禁止限制竞争行为的规定比较宽泛,主要包括限制竞争的协议或做法,以及单方面限制竞争的行为方式,包括获得市场支配地位以及滥用市场支配力,只要这些行为以扭曲市场或以改变市场的正常运转为目的或者对其产生潜在的影响就可能被认定为限制竞争行为。<sup>[57]</sup>另外,对下列限制竞争协议的禁止不包括在上述规定中:(1)参与发行及推销有价证券或同等之票据;(2)由一系列为批给贷款而特别组成之机构;(3)法律许可的其他合同或协议。信用机构的任何合并、分立或者组织变更,需要行政长官根据金管局的意见以训令的方式预先给予其许可,该许可可免除遵守适用一般公司的法律规定,或者免除遵守适用于须符合有关情况所要求的要件或特定条件公司的法律规定。金管局有权进行侵权诉讼和处以10,000至5,000,000澳门币的罚款。没有证据显示澳门金管局曾经发现侵害金融体系法的限制竞争行为或者曾经运用过该方面的制裁权。金管局在对申报的经营者集中进行评估时已经考虑到对竞争的影响,因此竞争与合并或者有条件的允许合并并不冲突。

规范澳门保险服务业的法律规范为《设立在澳门地区求取及从事保险业务之新法律

[52] 《设立澳门基本电视频道股份有限公司》,第8/2014号行政法规,2014年4月1日,《澳门特别行政区公报》2014年4月8日第14号。

[53] 《基本电视频道接收的支援服务批给公证合同》,2014年4月15日,《澳门特别行政区公报》2014年4月16日第16号。

[54] 第32/93/M号法令,1993年7月5日,《澳门特别行政区公报》1993年7月5日第27号。

[55] 参见澳门金融管理局,“澳门银行系统”,[http://www.amcm.gov.mo/banking\\_sector/bank.htm](http://www.amcm.gov.mo/banking_sector/bank.htm)。

[56] 参见澳门金融管理局,“2013年年度报告”,[http://www.amcm.gov.mo/Annual\\_Reports/Report.htm](http://www.amcm.gov.mo/Annual_Reports/Report.htm)。

[57] 第32/93/M号法令,第112条第1款。

制度——若干废止》<sup>[58]</sup>由澳门金融管理局执行并向保险从业者颁发牌照。根据金融管理局的数据统计,2013年澳门共有23个持牌保险公司,其中11个有权从事人寿保险。<sup>[59]</sup>在23家持牌的保险公司中,8个是本地公司,另外15个是海外企业的分公司,分别来自于中国内地、澳大利亚、加拿大、葡萄牙、百慕大和香港特区。作为一种趋势,寿险业务持续占据着保险服务市场的大部分,占整个保险市场的73%。<sup>[60]</sup>寿险市场高度集中,两家领头羊服务商共同持有63%的寿险市场。保险公司法律中没有包含任何有关竞争的规定,这就使金管局在颁发牌照过程中评估一个公司的市场准入对竞争可能产生的影响时拥有自由裁量权。在众多因素中,当考虑是否授牌时,金管局需要考虑的是保险人的多个发展规划间是否会产生冲突及是否能维持市场的良性竞争。因此,对“良性竞争”的确定就留给金管局一定的自由裁量空间,其中包括促进竞争以及预防竞争的激烈演化就成为了重要考量因素。

### 三 内外因素对澳门特区竞争立法的影响

前面两个部分介绍了目前澳门特区竞争规则的基本情况:首先竞争规范散见在商法典和各行业的特别规范中,其次私人 and 部门监管机构的执法也存在缺位现象。为了解当前状况的成因以及未来在该领域的可能发展,有很多因素需要加以考虑。克隆塔勒(Kronthaler)和史蒂芬(Stephan)根据对1964年到2004年来自164个国家的数据进行采集和分析,发现了与竞争法存在的相关性因素:(1)经济发展水平的提高增加了制定竞争法的可能性;(2)制定竞争法的可能性随着经济规模的增大而增加;(3)在一个经济体中,更强烈地依赖市场力则会增加制定竞争法的可能性;(4)一个国家对外国直接投资的依赖增加了竞争法立法的可能性;(5)国家主导的经济活动越多,制定竞争法的可能性就更小;(6)国际机构在决定制定国家竞争法方面发挥重要作用;(7)成为区域贸易协定的成员增加了国家制定竞争法的可能性;(8)社会保障制度越不全面,制定竞争法的可能性越小;(9)政治干预对外贸易的程度越高,制定竞争法的可能性越小。<sup>[61]</sup>

#### (一) 内部因素

虽然经济规模对竞争规则的应用以及与执行竞争法的效果相关,<sup>[62]</sup>但单独的小型地

[58] 《设立在澳门地区求取及从事保险业务之新法律制度——若干废止》,第27/97/M号法令,1997年6月30日,《澳门特别行政区公报》1997年6月30日第26号。

[59] 参见澳门金融管理局,“保险公司被授权在澳门经营”,[http://www.amcm.gov.mo/insurance\\_sector/insurance.htm](http://www.amcm.gov.mo/insurance_sector/insurance.htm)。

[60] 参见澳门金融管理局,“保险业报告”,[http://www.amcm.gov.mo/insurance\\_sector/insurance.htm](http://www.amcm.gov.mo/insurance_sector/insurance.htm)。

[61] F. Kronthaler & J. Stephan, Factors Accounting for the Enactment of A Competition Law-An Empirical Analysis, 52 *Anti-trust Bulletin* (2007) (2), pp. 143-150.

[62] See generally M. Gal, *Competition Policy for Small Market Economies*, Harvard University Press, 2003. See also M. Gal, Antitrust in a Globalized Economy: The Unique Enforcement Challenges Faced by Small and Developing Jurisdictions, 33 *Fordham International Law Journal* (2009), p. 101.

区不能作为拒绝竞争立法的唯一理由。<sup>[63]</sup> 经合组织在有关小规模经济体和竞争政策的背景文件中对小型经济体不需要竞争法的观点提出批判意见:有时,这种阐述没有任何明显的理由,“小型经济体的不同”这一观点似乎只是一种反对竞争法的方式,而没有明确否认其仍具有一般利益,就像经常被援引和批驳的“某种行业的差异”一样,都只是一种口号式的声明而已。<sup>[64]</sup> 基于人口数量和 GDP 总量进行比较时,有一些比澳门小得多的地区已经通过了统一的竞争法。<sup>[65]</sup> 因此,澳门的经济规模不应被视为决定其竞争政策和竞争立法的主要因素。

竞争立法对小型市场经济体非必要这一观点的支持者认为:“然而,小型经济体应只努力服务于一个主要因素,即经济效率,因为他们不能像他们强大的竞争对手那样,为了更广泛的目标,牺牲经济效率来制定竞争政策……因此,小型经济体的社会目标将很少或者不单独考虑制定竞争政策。”<sup>[66]</sup> 并且他们进一步警告,以牺牲效率为代价追求财富的分散和小规模,这一代价将是昂贵的,因为低效率的企业被保留在了市场之中。<sup>[67]</sup> 同时还指出,小型市场的稳定非常容易受到进出市场这一因素的影响,因为一个小市场可以容纳的竞争者有限,只要一个较大公司退出或进入市场就会引起高度的不稳定。<sup>[68]</sup>

基于以上因素,了解政府在经济效率与市场稳定这两个目标之间的权衡取舍有助于理解为什么澳门没有综合的竞争立法。澳门特区政府在 2016 年经济和金融政策施政报告中提到,承诺将巩固基础,稳定发展;促进就业,力保民生;调整结构,加快多元;创新发展,增强动力。<sup>[69]</sup> 根据这一政策报告,上述目标将通过各种政府支持和行政措施来实现。经济多元化被设定为 2016 年的经济目标之一,这一目标应通过国家对会展业、文化和创新产业、传统中医业和环保业的支持措施来实现。同样,促进中型和小型企业发展应当通

[63] See International Competition Network, Special Project for the 8<sup>th</sup> Annual Conference “Competition Law in Small Economies” (2009), <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc385.pdf>.

[64] OECD Global Forum on Competition, Small Economies and Competition Policy: A Background Paper (5 February 2003) CCNM/GF/COMP(2003)4, para. 2.

[65] 这些包括:马耳他(人口 400,000, GDP 7,900,000,000 美元), 泽西(人口 88,000, GDP 5,000,000,000 美元), 巴贝多(人口 280,000, GDP 4,700,000,000 美元), 关岛(人口 171,000, GDP 2,500,000,000 美元), 列支敦士登(人口 34,000, GDP 1,800,000,000 美元), 格陵兰(人口 56,000, GDP 1,100,000,000 美元), 法罗群岛(人口 47,000, GDP 1,000,000,000 美元), 北马里亚纳群岛(人口 82,000, GDP 900,000,000 美元), 根西(人口 65,000, GDP 5,100,000,000 美元), 密克罗尼西亚群岛(人口 106,000, GDP 238,000,000 美元), 赛席尔(人口 90,000, GDP 2,200,000,000 美元)。数据摘自 C. Webb, *Multum in parvo: competition law in small economies compared*, 10 *Jersey Law Review* (2006) (3), [http://www.jerseylaw.je/Publications/jerseylawreview/oct06/JLR0610\\_Webb.aspx](http://www.jerseylaw.je/Publications/jerseylawreview/oct06/JLR0610_Webb.aspx); 以及 M. Gal, Merger Policy for Small and Micro Jurisdictions, in *More Pros and Cons of Merger Control* (Swedish Competition Authority, 2012), pp. 122 – 124.

[66] M. Gal, Size Does Matter: The Effects of Market Size on Optimal Competition Policy, 74 *Southern California Law Review* (2001) 1437, pp. 1451 – 1452.

[67] See M. Gal, Market Conditions Under the Magnifying Glass: General Prescriptions for Optimal Competition Policy for Small Market Economies, (2001) New York University, Center for Law and Business, Working Paper No. CLB-01 – 004.

[68] See L. Briguglio, E. Buttigieg, Competition Constraints in Small Jurisdictions, 30 *Bank of Valletta Review* (2004), pp. 1 – 13.

[69] 参见澳门特区政府,“经济财政领域 2016 年施政方针”, 83 – 85 页, [http://www.policyaddress.gov.mo/policy/download/2016SEF\\_PT.pdf](http://www.policyaddress.gov.mo/policy/download/2016SEF_PT.pdf)。

过资金援助(财政便利措施以及优惠利率信贷计划等),对澳门特区品牌的产品和服务加以支持(支持中小企业参加交易会和展览会),为企业解决人力资源短缺等问题,根据本地中小企业在政府采购中的优先权,支持其应用电子商务拓宽渠道等方式加以实现。例如在稳定商品和服务供应方面,政府已承诺将持续调整基粮副食品(如大米、石油、盐、糖和谷物等)的价格,与进口商合作分享供应量和价格的信息,打击囤积行为以防价格上涨等等。澳门消费者委员会负责通过 2011 年建立的超市价格信息平台向消费者发布价格,该平台是一个由澳门本地超市提供的超过三百种产品的零售价格信息在线数据库。<sup>[70]</sup>

虽然 2016 年施政报告包含了一些旨在保护消费者权益和合法利益的措施,但对反对滥用垄断和反不正当竞争只是简单地提到,而没有在消费者保护立法中公开引入强制性竞争规则的明确行动。<sup>[71]</sup> 政府更重视促进企业和消费者之间的争端达成和解,并旨在进一步提高由澳门特区政府消费者委员会消费争议仲裁中心提供的调解服务的便利性。<sup>[72]</sup>

上述政策方向清楚地表明,澳门特区政府的政策选择是为了有利于市场稳定(即稳定的供应和稳定的价格),对中小企业予以保护和促进,以及支持本地居民就业。<sup>[73]</sup> 竞争规则所追求的经济效率似乎为了这些社会目标而在一定程度被忽视,而这一代价由博彩特许经营所产生的主要税收而弥补。这种情况印证了前面提到的克隆塔勒和史蒂芬创造的模型,即对市场资源依赖的增加以及政府对经济活动调节的减少有利于进行竞争立法,而目前这两个因素在澳门都不存在。

在讨论是否接受竞争规则时,另一个应该加以考虑的重要因素涉及澳门几个关键行业目前所面临的市场形势。如前所述,在博彩、电信和金融服务(银行和保险)等行业,市场主体的数量以及他们的行为都受到严格管制。在水务部门,饮用水供应已经从一项公共服务被特许授权给一个单独的公司,该公司直到 2030 年都具有排他的权利。<sup>[74]</sup> 直到 2025 年,澳门特区电力的进口、出口、运输、分配和销售已在排他地授权给一家公司。<sup>[75]</sup> 澳门特区、香港特区与中国内地相邻城市之间的海上运输以及在澳门特区内的公交车运输也被认为是公共服务让位于有限的渡轮运营商和公交运营商的情况。<sup>[76]</sup> 特许合同还有限地授予保洁和废物管理、交通运输运营和管理(外港客运码头和国际机场)、公共停车

[70] 澳门特区消费者委员会, <http://www.consumer.gov.mo/>。

[71] 参见澳门特区政府,2016 年澳门特区政府施政纲领 - 经济财政范畴,第 182 页, [http://www.policyaddress.gov.mo/policy/download/2016SEF\\_PT.pdf](http://www.policyaddress.gov.mo/policy/download/2016SEF_PT.pdf)。

[72] 澳门特区消费者委员会, <http://www.consumer.gov.mo/CAC/Intro.aspx?lang=en>。

[73] See M. Bakhom, A Dual Language in Modern Competition Law: Efficiency Approach versus Development Approach and Implications for Developing Countries, 34 *World Competition* (2011) (3), pp. 495 - 522.

[74] 参见《2009 年 11 月 30 日延长澳门特别行政区供水公共服务批给合同的有效期限》,《澳门特别行政区公报》第 50 期第 2 组,2009 年 12 月 16 日。

[75] 参见《2010 年 11 月 3 日延长澳门特别行政区供电公共服务批给公证合同》,《澳门特别行政区公报》第 46 期第 2 组,2010 年 11 月 17 日。

[76] 参见例如《2001 年 3 月 6 日澳门特别行政区(外港)与香港特别行政区(屯门)之间海上客运服务营运批给公证合同》,《澳门特别行政区公报》第 11 期第二组,2001 年 3 月 14 日;《2006 年 10 月 6 日澳门特别行政区与深圳经济特区(蛇口)之间海上客运服务营运批给公证合同》,《澳门特别行政区公报》第 42 期第二组,2006 年 10 月 18 日;《2007 年 10 月 29 日澳门特别行政区(凼仔客运码头)与香港特别行政区之间海上客运服务营运批给合同的公证合同》,《澳门特别行政区公报》第 49 期第二组,2007 年 12 月 5 日;《2014 年 6 月 10 日有关道路集体客运公共服务公证合同》,《澳门特别行政区公报》第 24 期第二组,2014 年 6 月 11 日。

场服务、屠宰场的经营、城市设备的安装,维护和管理服务等行业的相关公司。而一些特许权的授予并非是排他性的,上面提到的经济部门通过行政特许经营合同的公共调控,<sup>[77]</sup>有效地限制了这些部门的市场主体数量并且减少了竞争规则在这些行业或部门可能适用的范围。

同时,越来越多的公众支持将竞争立法作为一种保护澳门消费者权利和合法利益的手段之一。2015年2月,澳门特区政府发布报告,对关于消费者保护立法的公众咨询结果进行总结。此次调查结果显示,在受访者中,有67%表态支持引入禁止滥用市场支配地位的法律规定,并采用罚金和吊销许可证等行政处罚。而支持禁止价格垄断的公众甚至是压倒性的——有77%的受访者支持禁止价格垄断,并对其采取行政处罚的提议。同时,大多数的受访者都鼓励政府采取措施反对“囤积”(囤积重要货物,人为地造成稀缺和价格上涨)行为并鼓励对消费产品的价格加以规制以防止价格的上涨。<sup>[78]</sup>

以上澳门特区政府有关经济和财政方面奉行的公共政策表明,为了保护市场竞争而采用竞争规则不被视为是实现经济和社会目标的工具。根据政府施政报告中的既定方向,这些目标将通过国家扶持措施和对不同行业或经济部门的行政规制而实现。同时,竞争规则在加强消费者保护的潜在作用已在关于消费者保护立法完善的咨询意见中显现出来,受访者压倒性地支持禁止反竞争协议(如价格垄断和限制产量)以及禁止滥用垄断地位,其结果是,可能在消费者保护立法的现有框架内规定竞争规则,这些规则在各经济部门的运用将会因为特许经营合同和其他行政措施等国家调控方式的存在而受到限制。

## (二) 外部因素

除内部因素之外,克隆塔勒和史蒂芬的实证研究还证实,往往一些外部因素也会促使竞争法的通过,如作为国际组织的成员、与其他国家或地区建立双边或多边贸易关系等。下文将指出澳门的对外贸易关系及这些关系在澳门地区的竞争规则制定中的作用。

世界贸易组织2013年对澳门的贸易政策审查得出的结论是:“澳门没有进行主要的竞争立法”,因为“当局认为,目前分散在各种法律和部门的规章和制度已经提供了足够的保护,因为该地区太小而且大多数企业是中小企业。”<sup>[79]</sup>因此,与其他国家或地区不同的是,<sup>[80]</sup>澳门虽然是世界贸易组织的成员,但是入世并没有导致其市场实现自由化或逐渐地由竞争规则取代经济调控。

1992年,欧盟与澳门签订了贸易和合作协议,其关系一直不断发展。协议鼓励双方在贸易领域和其他如工业合作、投资、科技、信息、通信、文化、环境、社会发展和旅游等领域进行合作。<sup>[81]</sup>在投资合作方面,该协议第7条规定双方同意“在不歧视和互惠的情况

[77] 在澳门,有关特许经营合同作为一种行政合同的法律性质和特点等问题参见 Jose Eduardo Figueiredo Dias, *Administrative Law of Macau* (University of Macau and LexisNexis, 2012), pp. 250 – 263。

[78] See Relatório Final da Consulta Pública sobre a Revisão da Legislação relativa à Protecção dos Direitos e Interesses dos Consumidores (February 2015), [http://www.dsaj.gov.mo/Content/pt/download/forms/RptConclusions\\_pt.pdf](http://www.dsaj.gov.mo/Content/pt/download/forms/RptConclusions_pt.pdf)。

[79] Trade Policy Review of Macao, China, WT/TPR/S/281, WTO Secretariat, 25 March 2013, p. 8。

[80] 比如以越南为例,该国加入世界贸易组织加快了国民经济的转变,并且开放了外商直接投资(FDI),这反过来又要求实施竞争法和竞争政策。参见 D. Fruitman, Vietnam Chapter, in M. Williams (ed.), *The Political Economy of Competition Law in Asia*, (Cheltenham: Edward Elgar, 2013), p. 128。

[81] 《欧盟澳门贸易和合作协议》, OJ L404, 1992年12月31日, p. 27。

下,改善双方的投资环境”。欧盟与澳门贸易和合作协议中没有任何涉及到竞争事宜的义务或者合作的规定。欧盟委员会在2013年对澳门的年度报告中建议,为了促进双方贸易和投资的监管框架,应该进行竞争、政府采购、监管程序和知识产权等方面的对话。<sup>[82]</sup>然而,澳门在加强竞争规则方面并没有进一步的发展,目前还是散见于各种立法之中。

中国内地和澳门特区之间的经济关系在2003年《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》框架下持续发展,<sup>[83]</sup>该文件主要针对货物和服务贸易的自由化,以及促进贸易投资便利化等方面。<sup>[84]</sup>虽然内地已经给予澳门服务商18个服务性行业<sup>[85]</sup>市场准入的特许经营权,但澳门针对内地的服务商的服务贸易自由化却仍未达成协议。<sup>[86]</sup>该文件特别规定在银行、证券及保险领域的合作以“支持内地金融机构在澳门设立业务”,以及“支持内地银行在澳门通过收购方式发展网络和业务活动”。<sup>[87]</sup>虽然内地服务商在澳门服务市场的有效渗透是目前存在的主要问题,但该文件并没有对竞争设定任何的义务或承诺。

从澳门与其邻居——中国广东省的合作协议框架来看,后者追求的是经济发展,而前者追求的是经济多元化,两地致力建成一个拥有国际竞争力的城市群和有魅力的休闲旅游目的地。值得注意的是,双方同意有必要避免“恶性竞争”,并在区域间进行“双赢”的互动。<sup>[88]</sup>2015年11月28日,内地与澳门签署了《内地与澳门CEPA服务贸易协议》,该协议于2016年6月1日起正式实施,这是首个内地全境以准入前国民待遇加负面清单方式全面开放服务贸易领域的自由贸易协议,标志着内地全境与澳门基本实现服务贸易自由化。<sup>[89]</sup>

## 四 结 论

以上对规范企业行为的一般竞争规则以及各行业的特殊竞争规则进行了纵览,这些

[82] 欧洲委员会,《欧洲议会和澳门特别行政区的联合报告:2013年年度报告》(European Commission, Joint Report to the European Parliament and the Council Macao Special Administrative Region: Annual Report 2013), JOIN(2014)19, 2014年5月16日。

[83] 《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》,2003年10月17日签订,2004年1月1日起生效, [http://www.economia.gov.mo/public/docs/CEPA\\_CEPA\\_I/index/en/efulltext.pdf](http://www.economia.gov.mo/public/docs/CEPA_CEPA_I/index/en/efulltext.pdf)。同时参见 J. Hu, Closer Integration, Controversial Rules: Issues Arising from the CEPA Between Mainland China, Hong Kong, and Macao, 18 *Pace Int'l L. Rev.* (2006), p. 389; A. Emch, Services Regionalism in the WTO: China's Trade Agreements with Hong Kong and Macao in the Light of Article V(6) GATS, *Legal Issues of Economic Integration* (2006) (4); C-H Wu, A New Landscape in the WTO: Economic Integration Among China, Taiwan, Hong Kong, and Macao, in C. Hermann and J. P. Terhechte (eds.), *European Yearbook of International Economic Law* (2012), pp. 241-270。

[84] 《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》第1条。

[85] 法律、会计、建筑、医疗及牙科、房地产、广告、管理咨询、会展、增值电信、视听、建筑及相关工程、分销、保险、银行、证券、旅游、运输、物流。同时参见 A. Emch, Services Regionalism in the WTO: China's Trade Agreements with Hong Kong and Macao in the Light of Article V(6) GATS (12 July 2010), <http://ssrn.com/abstract=978843>。

[86] 《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》,补充协议四,服务贸易自由化的特别承诺, [http://www.economia.gov.mo/public/docs/CEPA\\_CEPA\\_I/index/en/eannex4.pdf](http://www.economia.gov.mo/public/docs/CEPA_CEPA_I/index/en/eannex4.pdf)。

[87] 《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》,第13条。

[88] 《粤澳合作框架协议》,2011年3月6日在北京签订,资料来源于 [http://portal.gov.mo/web/guest/info\\_detail?infoId=109902](http://portal.gov.mo/web/guest/info_detail?infoId=109902)。

[89] 《〈内地与澳门CEPA服务贸易协议〉在澳门签署》,资料来源于 <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201511/20151101196707.shtml>。

规则为博彩业、电信行业、金融服务业设立了经济调控的基本原则,并反映出澳门市场竞争规范现状。在政府高度调控的行业,监管机构对市场竞争进行监管和执法,这些机构往往青睐于适用他们传统的调控工具,而非执行专门法规中的反垄断制度。一般来说,在商品和服务开放给外国并且以中小企业为主的自由化市场,往往是由企业家们执行竞争规则,但是由于澳门企业家缺乏竞争文化,也没有竞争法的实践经验,竞争纠纷往往都是在法庭外解决。

对影响竞争立法的内部因素的简要回顾,可见澳门目前的政策重点是实现诸如稳定的供应、稳定的商品和服务价格、保护和支持中小企业、支持本地居民就业等社会目标。按照当前的政策方向,上述社会目标超过了作为竞争法首要目标的经济效率。因此,即使竞争立法将通过,根据目前的监管框架,在国家调控其最重要的经济部门的现状下,对竞争法的应用也将非常有限。

对外部因素比如贸易关系(包括多边及双边)以及澳门特区与中国内地及香港特区的经济一体化情况的简要回顾,说明这些关系对澳门采取竞争立法的影响作用有限。因此,尽管中国内地和香港特区都采取了综合的竞争立法,澳门特区仍然无法以之为榜样。在当前的经济调控政策到位的情况下,目前在竞争立法方面我们无法期待出现任何实质性的变化,但我们仍然希望澳门特区不要成为全球竞争法律制度海洋中的“法律孤岛”,早日制定施行完善的竞争法律制度。

[本文为澳门大学研究项目“竞争法全球扩散与挑战——以澳门特别行政区为例”(MYRG2015-00210-FLL)的研究成果。]

---

---

[ **Abstract** ] The adoption of comprehensive competition legislation and establishment of specialized enforcement agencies have become global trend that led to an almost universal proliferation of competition law regimes. Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China, as a small developed economy heavily reliant on the gaming industry, stands among few jurisdictions that do not have comprehensive competition legislation. The present paper analyzes current situation of regulation of market competition in several economic sectors of Macao: gaming, telecommunications and financial services. Various internal factors such as government policies aimed at stability of supply and prices, support of local small and medium-sized enterprises, employment of local residents, etc. do not consider competition rules as an appropriate tool for achieving the economic and social objectives. External factors, such as economic integration with Mainland China and Hong Kong SAR (both having competition regimes in place) have not prompted Macao to adopt its own competition law either. This study is an attempt to provide explanations as to the current state of affairs of competition protection in Macao SAR and to anticipate further developments in this field.

---

---

(责任编辑:姚 佳)