



贸易和发展理事会

贸易和发展委员会

竞争法和竞争政策政府间专家组

第二十一届会议

2023年7月5日至7日，日内瓦

临时议程项目 5

买方垄断引起的竞争法执行问题

概要

买方垄断是竞争法执行的一个领域，与卖方垄断案件相比，前者没有得到相应的执法关注。多年来，市场集中和反竞争协议方面的执法活动呈指数级增长，但买方垄断案件的执法活动却没有以同样的速度增长。然而，研究表明，滥用买方垄断力量可与任何其他反竞争行为一样具有破坏性。买方垄断引起了劳动力市场对工资压制的关切，因为在仅有一个雇主的情况下，工人无法通过谈判获得更高的工资。零售部门的买方力量也引起了激辩，因为小型生产商和供应商面临不平衡和滥用性质的交易条款和条件。竞争主管机构正越来越多地监测买方垄断市场中的反竞争做法，各种论坛正在讨论如何解决这类市场中的竞争问题。

本说明概述了成员国在竞争法执行方面的经验以及在处理劳动力和产品市场中买方垄断相关案件方面的挑战。此外，本说明还指出了竞争主管机构面临的挑战，提出了遏制滥用买方垄断力量的行动，并提出了结论以及在竞争法执行的这一领域可进一步开展哪些工作。



一. 导言

1. 竞争法和竞争政策政府间专家组第二十届会议请贸发会议秘书处就“买方垄断引起的竞争法执行问题”这一专题编写报告和研究报告，作为第二十一届会议的背景文件。¹
2. 买方垄断可以被定义为市场上的商品和服务只有一个买方和许多卖方的情况。² 在劳动力市场上，具有买方垄断力量的雇主在雇用工人方面掌控着市场。在只有一个买方和许多卖方的产品市场中也可能出现买方垄断。
3. 在劳动力市场上，买方垄断力量意味着工人工资较低，这可能导致社会中的收入差距和不平等。³ 拥有买方垄断力量的公司也可能运用卖方垄断力量，从而以更高的价格出售商品，损害消费者和工人的利益。这些公司可能不会考虑工作条件，因为它们可以掌控市场，减少工人的选择。
4. 在产品市场中，买方垄断力量或买方力量意味着，小规模供应商通常没有可有效销售其产品的其他市场。在其他情况下，零售市场上可能存在寡头垄断的情况，即少数公司几乎覆盖整个分销链，而且公司之间可能存在串通行为，对消费者和工人工资产生不利影响。
5. 竞争法的执行随着时间推移而逐步发展，竞争主管机构已经改进了用于处理各经济部门反竞争做法的各种工具和方法。回顾判例法可以看出，世界各地的竞争主管机构主要重点关注遏制卡特尔和滥用支配地位的现象，以及禁止可能减少市场竞争的合并。买方垄断性质的反竞争做法并不常见，可能不如与卖方垄断力量有关的反竞争做法那样为人所知。然而，近年来这一领域得到了关注，特别是在连锁超市与生产者 and 供应商，包括农民和小企业的互动方面。⁴
6. 大多数竞争法都没有包含买方垄断的定义，但如果买方垄断扭曲竞争，和卖方垄断一样予以禁止。有些竞争法，如德国、印度、毛里求斯、墨西哥和美利坚合众国的竞争法，以维持竞争为宗旨，无论是卖方之间还是买方之间的竞争。当出现滥用支配地位或优势谈判地位的情况时，例如当相对而言具有买方力量的一方将劣势或不利的贸易条件强加给经济上依赖前者而又不可能转换贸易对象的较小贸易对手方时，竞争法可以对买方垄断进行规范。例如，在肯尼亚，2019年修订的《2010年竞争法》将“买方力量”定义为“买方获得比供应商的普通合同条款更有利的供应条款的能力”，虽然其中没有使用“买方垄断力量”一词，但在根据该法规定的条件审查案件时使用了“买方议价力量”的说法。⁵
7. 买方垄断对工人和消费者造成的危害可能不亚于卖方垄断。研究表明，“对劳动力市场的掌控力所产生的经济后果与对产品市场的掌控力所产生的经济后果

¹ TD/B/C.I/CLP/66，第15段。

² 见 <https://www.economicshelp.org/labour-markets/monopsony>。
注：脚注中提及的所有网址均于2022年4月访问。
本说明提及任何公司或许可工艺，并不意味着联合国对其表示认可。

³ 见 <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0019793920922499> 和 <https://equitablegrowth.org/working-papers/antitrust-remedies-for-labor-market-power>。

⁴ 加拿大和肯尼亚对贸发会议调查问卷的答复(见脚注7)。

⁵ 见 <https://cak.go.ke/buyer-power>。

类似”。后者将财富从消费者重新分配给公司，因为消费者必须为产品支付更多的费用，而公司则获得更大的利润，付出代价的是消费者，这就形成了消费与需求之间的不匹配，或无谓损失⁶，从而造成市场缺乏效率。买方垄断力量通过降低工资，将财富从工人手中重新分配给雇主，同时也造成了浪费和失业，如果工人的工资水平具有竞争力，就不会发生这种情况。⁷

8. 一项研究显示了一家公司的买方垄断力量如何以工资下降的形式导致劳动力市场形势恶化(见第二章，插图)。由于这些原因，执法者可能需要更多地关注理解和解决任何领域出现的买方垄断做法。

9. 本说明根据各国竞争主管机构在答复贸发会议调查问卷时提供的研究和资料，概述了成员国在竞争法执行方面的经验和在处理买方垄断相关案件方面的挑战。⁸

二. 劳动力和产品市场中的买方垄断权：为何竞争主管机构应予以关注

10. 买方垄断可与卖方垄断一样有害，但竞争法在劳动力市场的适用不如在产品市场的适用有力。劳动力市场有工会的参与，还存在关于最低工资的法律，本应能够遏制买方垄断力量和相关做法，因此可能是不需要竞争监管的领域。然而，以美国为例，研究表明，成立工会的比率很低，而且联邦一级的实际最低工资正在下降。⁹ 此外，外包和竞业限制协议等做法对低工资部门的工资增长产生了负面影响。但可以通过执行反托拉斯法来填补执法空白，因为可以通过涉及反竞争协议和兼并的执法行动来处理影响工资的劳工问题。竞争主管机构日益认识到，必须对劳动力市场和产品市场上的各种力量进行考察，并处理与之相关的买方垄断侵权行为。根据对贸发会议调查问卷的答复，一些国家正在就买方垄断相关案件采取行动，如印度、肯尼亚、墨西哥、塞尔维亚和美国。

11. 在美国，研究表明，反托拉斯法既适用于劳动力市场，也适用于产品市场，但反托拉斯执法工作主要针对后者。¹⁰ 此外，随着劳动力竞争的减少，由于缺乏在劳动力市场适用反托拉斯法的情况，工人的权力和权利随之减少。¹¹ 这就引起了有关反托拉斯法、就业法和劳工法之间关联的问题，以及是否应进行集体改革，以帮助增加劳动力市场的竞争。

12. 研究显示，一些公司行使市场支配力导致工资明显不平等和经济增长停滞，这可以归因为劳动力市场缺乏适用反托拉斯法的情况，尽管与产品市场一样，法

⁶ 见 <https://www.investopedia.com/terms/d/deadweightloss.asp>。

⁷ 见 <https://equitablegrowth.org/working-papers/antitrust-remedies-for-labor-market-power/>。

⁸ 作出答复的有：阿尔及利亚、澳大利亚、奥地利、孟加拉国、保加利亚、加拿大、捷克、萨尔瓦多、德国、匈牙利、印度、印度尼西亚、肯尼亚、立陶宛、卢森堡、马拉维、毛里求斯、墨西哥、秘鲁、波兰、俄罗斯联邦、塞尔维亚、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、苏丹、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国和欧洲联盟。

⁹ 见 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3793677。

¹⁰ 见 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3960332。

¹¹ 见 <https://www.bls.gov/opub/mlr/2022/book-review/antitrust-enforcement.htm> 和 <https://econfp.org/policy-briefs/antitrust-and-labor-market-power/>。

律条款也涵盖了阻碍市场竞争的做法。¹² 造成这种情况的原因可能有很多，包括与劳动力市场相关案件相比，监管机构更经常提起与产品市场有关的案件。对贸发会议调查表的答复中着重指出了在买方垄断市场中妨碍执行竞争法的一些因素，包括以下方面(见第四章)：卖方对买方的经济依赖(澳大利亚、肯尼亚)；信息收集和资源需求(澳大利亚、土耳其、塞尔维亚)；对消费者福利的狭义解释(奥地利、毛里求斯)；法律解释和法律的适用(加拿大、俄罗斯联邦)；沉重的举证责任(匈牙利)；缺乏经验(毛里求斯)；和市场定义复杂性(美国)。此外，虽然大多数竞争法都有禁止串通性反竞争做法的规定，包括雇主之间的串通性反竞争做法，但根据现有判例法的例子，执法行动一般来说并不明确。¹³

13. 近几十年来的研究表明，在许多情况下，劳动力市场，特别是低工资部门的劳动力市场，本质上具有买方垄断性。与其他部门相比，劳动力市场的弹性往往要低得多(见插文)。¹⁴

沃尔玛：买方垄断力量对工人的影响

在美国，研究显示，沃尔玛所持有的超级购物中心进入郡县市场后，买方垄断力量会对就业和收入产生负面影响，工资最初会出现上涨，但有沃尔玛超级购物中心的郡县之后就业和收入都大幅减少。沃尔玛超级购物中心的进入被认为对当地现有公司的劳动力需求产生了挤出效应，使沃尔玛在低技能劳动力市场上获得巨大的份额。然而，也有一种可能是，收入所得税抵免的存在为使用买方垄断力量能力添柴加薪，促使工人不寻求谈判获得更高工资，以留在中低收入阶层，从而有资格获得某些退款。沃尔玛获得并使用了买方垄断力量，这对最低工资水平的工人产生了不利影响。在这种情况下，竞争性劳动力市场的特点缺失，因此可以通过执行竞争法对此加以约束。

资料来源：见 <https://equitablegrowth.org/working-papers/walmart-supercenters-and-monopsony-power-how-a-large-low-wage-employer-impacts-local-labor-markets/>和 <https://equitablegrowth.org/walmart-is-a-monopsonist-that-depresses-earnings-and-employment-beyond-its-own-walls-but-u-s-policy-makers-can-do-something-about-it/>。

14. 劳动力市场中的买方垄断与产品市场中的卖方垄断类似，但要理解买方垄断市场中的动态关系，仍有许多工作要做。对买方垄断的司法回应，特别是对劳动力市场上买方垄断的司法回应一直有限。¹⁵ 在产品市场上买方垄断的影响下，大型零售连锁店的供应商在商品或服务的价格和供应条件方面的议价能力可能相对较低，针对这种情况的司法回应和执法行动也很有限。即使在商品服务需求量大、因此工资往往较高的部门，竞争者之间的工资协议往往也很普遍，导致在处理与买方垄断有关的案件时困难重重。例如，经济合作与发展组织曾就劳动力市场上有限的竞争法执行问题举行了讨论，而且涉及买方垄断力量的案件很少；竞

¹² 见 https://harvardlawreview.org/wp-content/uploads/2018/12/536-601_Online.pdf。

¹³ 见 <https://academic.oup.com/jeea/article/19/6/2929/6368338>。

¹⁴ 见 <https://equitablegrowth.org/working-papers/antitrust-remedies-for-labor-market-power>。

¹⁵ 见 <https://academic.oup.com/antitrust/advance-article/doi/10.1093/jaenfo/jnac021/6695439>。

争主管机构可以发挥作用，应对劳动力市场中可能造成买方垄断力量和随之而来的滥用行为的反竞争协议和合并。¹⁶

15. 如前所述，迄今为止，处理买家垄断的竞争法执行工作有限。¹⁷ 从竞争执法的角度来看，需要调整目前用于分析产品市场的工具。例如，在劳动力市场，在评估产品市场中滥用支配地位和批准或叫停兼并时，界定市场时的卖方垄断测试标准，即“微小但显著的非暂时性价格增长”，被用来确定相关市场。然而，这可能并不适用于买方垄断市场，“微小但显著的非暂时性工资下降”的测试标准可能更适合这类分析。有必要调整对卖方垄断者的定义，从而与买方垄断的定义相匹配，并审查同样的逻辑和结果是否适用于这两个概念。此外，有必要对劳动力和产品市场进行更有系统性的分析，以应对执法方面的挑战。

三. 成员国的执法经验

16. 在大多数司法管辖区，竞争法禁止买方垄断做法。买方垄断一词在竞争法中并不经常使用，但现有的规定被认为是充分的，特别是涉及卖方垄断、反竞争协议和合并的规定。例如，在日本，竞争法对卖方垄断和买方垄断适用同样的方针。¹⁸ 在大韩民国，竞争法有类似的规定，将“占据市场支配地位的企业实体”同时与供应商或客户挂钩，既可适用于卖方垄断案件，也可适用于买方垄断相关案件。¹⁹ 近年来，发达国家的竞争主管机构和发展中国家的一些主管机构已努力限制这种做法。然而，进展缓慢，而且评估具有买方垄断性质的反竞争做法是一项艰巨的任务。

17. 本章着重介绍了劳动力市场和产品市场中买方垄断相关案例的经验。这类经验有助于为研究和政策提供参考，以期扩大对这类案件的覆盖面和相关的竞争执法工作。

A. 发达国家竞争主管机构的经验

1. 劳动力市场

18. 2021 年，波兰竞争与消费者保护办公室对劳动力市场的卡特尔组织展开了两项调查，涉及以下内容：16 家篮球俱乐部和国内主要篮球联盟的禁止挖人协议，该协议还使各俱乐部能够协调终止球员合同的条款和扣留薪酬；汽车和摩托车联合会和各种赛车运动组织方和赛车俱乐部之间据称的工资卡特尔，这是调查骑手工资上限问题的进一步举措。对此案的分析遵照《欧洲联盟运作条约》第 101 条进行，因为薪酬计划可能对欧洲联盟其他成员国产生跨境影响，并可能加

¹⁶ 见 <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-concerns-in-labour-markets.htm>.

¹⁷ 见 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021, Executive summary of the round table on competition issues in labour markets, 可查阅 <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-concerns-in-labour-markets.htm>.

¹⁸ 见 https://www.jftc.go.jp/en/policy_enforcement/21041301.pdf.

¹⁹ 见 https://www.ftc.go.kr/eng/cop/bbs/selectBoardList.do?key=2835&bbsId=BBSMSTR_000000003631&bbsTyCode=BBST11.

强被调查行为的跨境冲击力。这些调查说明该办公室正在劳动力市场积极执行竞争规则，特别是在职业体育领域。²⁰

19. 在罗马尼亚，竞争委员会于 2022 年 1 月就机动车生产及其他相关活动领域的熟练劳动力市场中的企业可能存在的反竞争行为启动了一项调查。

20. 在美国，联邦贸易委员会和司法部最近加强了对劳动力市场中买方垄断行为的关注，因为越来越多的证据表明，劳动力市场的集中会压低工资，并助长限制性就业安排，特别是禁止挖人协议和竞业禁止协议。与串通做法主要以提高价格为目的的产出卖方垄断不同，串通性买方垄断行为以降低投入成本为目的，导致工资降低、福利减少和工作条件低于标准。司法部已就反竞争协议提起诉讼，例如：对一家理疗师人事派遣公司的前所有人和前临床主任的起诉，因为一项降低合同治疗师和助理工资的工资操纵协议；对一家肾透析公司及其前任首席执行官的起诉，因为他们签订了一份禁止挖人的协议，通过与竞争对手签订不互相招聘员工的协议来分配员工。这两起案件在违反反托拉斯法的罪名方面都以陪审团宣告无罪而告终，但在两起案件中，法院都表示，指控所针对的协议类型根据反托拉斯法都适用本身违法规则。²¹

21. 联邦贸易委员会已经对买方垄断劳动力市场中的反竞争做法提出了关切。²² 根据委员会的调查，竞业禁止条款会系统性地压低工资，即使不受此类条款约束的工人也会受到影响。这种纵向协议限制了工人在竞争企业就业的能力。每个无法更换工作的工人都代表着有一个职位无法向其他人开放，如果雇主意识到工人不能离开，可能就没有动力提供有竞争力的薪酬和福利，这对该部门所有工人的工资造成了下行压力。2023 年 1 月，联邦贸易委员会对一些公司采取了法律行动，这些公司对低薪保安、制造业工人和工程师等职位的工人实施了竞业限制。²³ 这些案件的解决办法是对这些公司签发命令，禁止它们对雇员实施、威胁实施或强制实施竞业限制，并禁止它们告诉雇员或其他雇主某一特定雇员受竞业禁止合同约束，并采取其他补救措施，使现有协议失效。²⁴

22. 此前，在 2022 年 10 月，司法部获得法院的一项永久禁令，阻止了企鹅兰登书屋收购出版商西蒙与舒斯特的提案。合并将导致这两个最大的出版商控制三分之二以上的市场，使许多作者几乎没有其他选择，面对出版商也缺乏优势，而合并后的企业在与作者的谈判中将掌控可观的市场力量，也就是说，它将由于优势谈判地位而具有买方垄断力量，这可能对作者预付款和合同条款产生不利影响。哥伦比亚特区地区法院维持原判，指出拟议的合并将大大降低预期畅销书出版权的竞争标准，从而对市场产生负面影响，“如果合并完成，可能会对预期畅销书

²⁰ 见 <https://www.twobirds.com/en/insights/2022/poland/polish-competition-authority-investigates-wage-fixing-practices> 和 <https://www.bureaubrandeis.com/a-new-era-for-competition-enforcement-restrictions-on-competition-in-the-labour-market/?lang=en>。

²¹ 美国对贸发会议调查问卷的答复。见 <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1344191/download> 和 <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1412606/download>。

²² 见 <https://www.nytimes.com/2023/01/09/opinion/linakhan-ftc-noncompete.html>。

²³ 见 <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/01/ftc-cracks-down-companies-impose-harmful-noncompete-restrictions-thousands-workers>。

²⁴ 美国对贸发会议调查问卷的答复。

的作者造成重大损害，并最终损害消费者”。²⁵ 这项具有里程碑意义的案件裁决表明，司法界日益认识到，与买方垄断有关的案件可以得到有效的裁决。

23. 欧洲联盟成员国的竞争主管机构已处理的案件包括涉及禁止挖人协议，或工资操纵协议，以及限制参加未经批准体育赛事的案件，例如在立陶宛、葡萄牙和欧洲联盟。超级联赛已就关于创建竞技足球锦标赛的案件向欧盟法院提交了初步裁决的请求。²⁶

24. 这些案件显示了对劳动力市场上的买方垄断的日益关注，也展示了买方垄断会如何损害工人的利益。然而，这类案件的相对稀缺表明，买方垄断没有像产品市场的卖方垄断等传统的反竞争活动那样引起足够多的关注。必须开展工作来了解 and 解决新出现的买方垄断问题。

2. 产品市场

25. 在加拿大，近年来在某些兼并案中对买方力量有所考虑。2022 年 12 月，竞争局达成一项同意协议，以解决与纸浆及纸张行业拟议收购有关的竞争关切。如果允许收购，所涉公司就可以向木纤维供应商支付低于竞争价格的价格；解决方案包括一项协议，将一家纸浆厂和一家纸浆纸张厂出售给竞争局批准的两家独立买方。竞争局于 2022 年达成了一项协议，以解决有关加拿大两家最大的纸浆及纸张制造商合并的竞争问题。²⁷ 此外，竞争局还对收购马尼托巴省一个初级谷仓塔的交易提出质疑，但竞争法庭驳回了要求该公司要么出售其在萨斯喀彻温省的谷仓塔，要么出售在马尼托巴省新收购的谷仓塔的命令申请，其裁决支持了该公司对市场的界定，并得出结论认为，竞争局没有证明收购将大大减少相关地域市场中购买小麦和油菜籽时的市场竞争。²⁸

26. 在德国，2014 年，联邦卡特尔办公室在一起案件中裁定超市公司 Edeka 在收购一家折扣连锁店后违反了《反限制竞争法》，由此涉及了具有相对强势市场地位的购买者的反竞争做法。在诉讼程序中，首次对“依赖性”和“无客观理由的获益”的标准进行了评价。此外，诉讼程序中提出了一些超越本案的问题，因此联邦卡特尔局决定提出行政诉讼，并可能根据《反限制竞争法》作出宣告性决定。²⁹

27. 在匈牙利，竞争管理局也处理了一些与买方力量有关的案件。例如，管理局对一家跨国零售商的国内子公司提起诉讼，该公司在支付累进奖金方面对其供应商(大多为中小型公司)强加了不公平条件。调查的结论是，所采用的做法给签订

²⁵ 见 <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-obtains-permanent-injunction-blocking-penguin-random-house-s-proposed> 和 <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1445916/download>。

²⁶ 同上。见 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/cp220205en.pdf> 和 <https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/avocate-general-rantos-supports-uefa-in-its-defence-of-the-european-sports-model>。

²⁷ 加拿大对贸发会议调查问卷的答复。

²⁸ 见 <https://decisia.lexum.com/ct-tc/cdo/en/item/465284/index.do> 和 <https://decisions.ct-tc.gc.ca/ct-tc/cdo/en/item/521058/index.do>。

²⁹ 德国对贸发会议调查问卷的答复。见 <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2014/B2-52-14.html>。

了奖金支付协议的相当一部分供应商(80%)造成了不合理的单方面负担。对这项侵权行为作出了行政处罚决定，要求该零售商建立六个区域供应中心，旨在改善国内小型生产者的机会，从而促进当地经济的发展，刺激对当地商品的需求。

28. 在联合王国，2008年，竞争和市场管理局对日用品部门进行了一次市场调查，评估了食品杂货零售商的买方力量。管理局发现，一些零售商在若干地方市场上拥有强大的地位。本来可以进入食品杂货市场的竞争零售商面临障碍，这意味着，消费者就价格、质量和服务方面得到的零售要约要与相反情况下更差。此外，由于市场竞争疲软，在地方市场地位稳固的杂货零售商会获得额外利润。管理局还发现，食品杂货零售商通过各种供应链操作将过度风险和意外成本转移给供应商，如果不加以控制，这将对供应链的投资和创新产生不利影响，最终影响消费者。管理局采取了若干举措来解决所查明的问题，并建议政府和有关行政部门进行竞争性测试，作为拟新建商店和拟扩建现有商店的规划过程的一步。这项测试将有利于新进入者和新食品杂货零售商，而不是那些已经拥有重大地方市场份额的零售商。管理局还要求高度集中市场中的食品杂货零售商放弃对为扩张所购入土地的控制，让新进入者有机会进入市场并建设营业场所，管理局今后将限制零售商防止土地被竞争者使用的能力。³⁰

29. 欧盟委员会和欧洲联盟法院调查了买方垄断对纵向关系的影响。根据一起涉及一家食品零售部门公司的案件的判决，处于买方垄断地位的公司或有权力影响最终产品的需求模式。³¹ 然而，这种损害具有不确定性，而且只会在长期显现，因此很难对这些公司采取行动；滥用支配地位并不被认为是处理买方垄断的最佳标准。欧盟委员会越来越关注买方串通行为，特别是在食品零售部门的此类案件。2019年，欧盟委员会对两家零售商之间的合营采购项目展开了反垄断调查，审查是否有证据表明在超市网络建设或定价政策方面存在统一行为。³²

30. 执法者没有赢得所有的案件，但这些案件的提出表明对产品市场上的买方垄断力量有了新的关注。这种关注对供应商、工人和消费者来说都是无价的。为了产品市场得到更有效的发展，需要继续开展研究和国际合作。

B. 发展中国家竞争主管机构的经验

1. 劳动力市场

31. 在墨西哥，2021年，竞争管理局对国家足球联合会的17所俱乐部以及联合会和8名自然人共处以1.776亿墨西哥比索的罚款，理由是这些俱乐部实施的买方垄断行为以及联合会和自然人在这些行为中的串通行为。³³

³⁰ 见 <https://www.gov.uk/cma-cases/groceries-market-investigation-cc>。

³¹ 见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999D0674&from=DE>。

³² 欧洲联盟对贸发会议调查问卷的答复。

³³ 见 https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/09/COFECE-028-2021_ENG.pdf 和 https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/02/COFECE-001-2021_English.pdf。

2. 产品市场

32. 总体而言，文献中对产品市场买方垄断相关案件的强调不及劳动力市场。印度尼西亚、苏丹和土耳其的竞争主管机构曾对香蕉、樱桃和糖等特定农产品市场部门进行过干预，以处理可能的买方垄断行为。³⁴ 然而，调查工作尚未完成。

33. 在肯尼亚，根据竞争管理局的数据，滥用买方力量案件发生率最高的行业是保险、零售和制造业(2020/2021 财政年度分别占有调查案件的 44%、34%和 6%，2021/2022 财政年度分别占 72%、18%和 3%)。曾就此开展调查和执法的其他部门包括电信、农业、建筑和运输/分销。³⁵

34. 在印度，竞争委员会曾处理过涉及买方占支配地位或买方垄断市场的案件。其中一个案件涉及石油和天然气公司滥用支配地位的指控，委员会认定没有发生任何侵权行为；不过，在委员会审查的市场中，该公司是占支配地位的买方，而不是买方垄断者。在另一起案件中，委员会审议了一方在品牌酒精饮料批发采购市场上的行为，认定其单方面行为影响了品牌间竞争，即采购的方式对市场竞争产生了不利影响，并在印度生产的外国酒类的不同制造商和供应商之间加以区别对待。³⁶

35. 在俄罗斯联邦，在铁路运输部门占支配地位的公司，即铁路运输服务的最大消费者(97.9%的市场份额)，拒绝为供应商提供的服务付费，违反了反垄断法。仲裁法院维持了联邦反垄断局区域办事处的裁决，认为该公司违反了联邦保护竞争法。³⁷

36. 在塞尔维亚，保护竞争委员会调查了同一所有人持有的两个股份公司的买方垄断行为，并确定这两个公司作为一个单一实体，在相关市场(用于在国内奶牛场进一步进行工业加工的原料奶)占有主导地位，并通过强加不公平的商业条款以及对不同公司的相同交易适用不同的商业条款滥用了这一地位(主要针对牛奶生产商)。³⁸

四. 竞争主管机构在买方垄断相关案件中面临的执法挑战

A. 一般性挑战

37. 为了理解买方垄断相关判例法为何发展缓慢，正在开展越来越多的工作；其中一项挑战在于对消费者福利标准的狭义解释，以及证明处于买方垄断地位的雇主对最终消费者的不利影响所需的证据。³⁹ 这可能会给执法机构造成额外负担，特别是在工人(未必是消费者)受到伤害的情况下。

³⁴ 印度尼西亚、苏丹和土耳其对贸发会议调查问卷的答复。

³⁵ 肯尼亚对贸发会议调查问卷的答复。

³⁶ 印度对贸发会议调查问卷的答复。

³⁷ 俄罗斯联邦对贸发会议调查问卷的答复。

³⁸ 塞尔维亚对贸发会议调查问卷的答复。

³⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021.

38. 由于求职的难度和成本(搜寻摩擦)以及同一市场内不同公司工作岗位之间的差异性(工作差异化), 反垄断法可能不足以处理工资抑制问题。⁴⁰ 经济合作与发展组织指出, 鉴于工人和雇主之间不平衡的权力关系加剧, 需要重新评估监管如何能解决这种不平衡的后果和根源。⁴¹

39. 各种法规及其有效执行可通过各种渠道限制劳动力市场的买方垄断力量, 例如扩大劳动力市场法规的覆盖范围, 以解决买方垄断对工人福利的影响, 对雇主之间的串通做法执行竞争法, 以及利用法规规范雇主和工人之间的信息流动。劳动力市场上雇主使用买方垄断力量的现象以及相关行为仍在继续, 现行法规在处理工人受到的影响方面似乎并不有效。许多管辖区拥有可能足以处理工人问题的法律文书和其他文书, 包括最低工资法、⁴² 税收和工资补贴、劳动法和工会。这些工具可能有助于处理劳工问题和买方垄断造成的伤害, 但雇主仍可能通过使用买方垄断力量来剥削工人。这种情况需要不同监管机构和执法机构之间开展合作。竞争法的执行在这类案件中发挥着核心作用。

B. 成员国适用和解释法律的限制

40. 一些竞争主管机构, 如联合王国的竞争管理局指出, 在评估买方垄断方面的挑战似乎与评估其他反竞争做法所面临的挑战相同。⁴³ 本章还概述了其他挑战。

1. 买方力量相关挑战

41. 一些成员国在答复贸发会议的调查问卷时指出, 买方力量是评估买方垄断性质串通行为时所面临的挑战之一。

42. 在澳大利亚, 对执法挑战的答复基于针对一家连锁超市的案件, 涉及文件记录和与了解有关行为的当事人的面谈。受这种行为影响的小企业不愿提供信息, 一些供应商担心受到主要客户的报复。此外, 向供应商发出强制性通知的规定给企业带来了负担。对竞争和消费者委员会来说, 这种大规模调查可能既耗时又耗费资源。⁴⁴

43. 在加拿大, 三家大型连锁超市在疫情爆发时同时向一线员工停止发放奖金, 国会议员试图对这种情况适用有关竞争对手之间密谋、协议或安排的《竞争法》第 45 条。然而, 竞争管理局无法采取行动, 因为第 45 条只涵盖供应商方面的密谋。这种解释降低了类卡特尔行为的严重性, 将其等同于民事案件, 如果调查证明存在反竞争行为, 处罚将仅限于发布禁止令。这种法律限制可能就是 2022 年 6

⁴⁰ 见 <https://www.bls.gov/opub/mlr/2022/book-review/antitrust-enforcement.htm>。

⁴¹ 见 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b40da5b7-en/index.html?itemId=/content/component/b40da5b7-en>。

⁴² 见 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/adequate-minimum-wages/>。

⁴³ 联合王国对对贸发会议调查问卷的答复。

⁴⁴ 澳大利亚对贸发会议调查问卷的答复。

月修订法律背后的原因，修订后雇主之间的工资操纵协议及禁止挖人协议都被定为刑事罪行。⁴⁵

44. 在肯尼亚，《竞争法》涉及了单方面行使购买力的问题，并禁止在国内市场上滥用买方力量的任何行为。⁴⁶ 不需要证明存在买方垄断；只要买方相对于供应商具有明显的优势谈判地位，或者供应商在经济上依赖买方。这引入了优势谈判地位的概念，并将其应用于其他部门，与主要与劳动力市场有关的买方垄断力量有差异。

2. 执法挑战

45. 在评估一个地域市场时，要考虑到技术工人和非技术工人以及专业差异，以及通勤距离、搬迁意愿、许可证要求的障碍、住房成本、远程工作机会、数据可用性以及非技术劳动力进出市场的便利性等其他问题。这可能会使人对“非暂时性价格上涨”的使用以及这将如何降低工资产生疑问。在执行竞争法的过程中很难对通过竞业禁止协议实施的纵向垄断进行评估，因为需要考虑到各种不同的情况并适用合理原则的标准，即提出保护消费者和商业秘密以及发展人力资本举措等合理理由。分析具有多个层面的案件时，评估过程和这方面法律的适用便更加复杂。

46. 在奥地利，在对消费者福利的解释方面存在挑战，因为需要证据证明买方垄断雇主的行为对消费者产生了负面影响。这项解释工作被认为给执法机关造成了额外负担，使其难以推进案件。这可能有助于解释为何劳动力市场反竞争做法案件数量少。解释工作还导致无法有效捕捉到对工人造成伤害的案件，这些工人未必能被归类为消费者。⁴⁷

47. 在匈牙利，最近没有任何与买方垄断有关的案件。买方市场支配地位的门槛涉及沉重的举证责任，可能对案件的裁定构成挑战，即使公司参与了可能损害竞争的剥削性或排斥性做法，。

48. 在印度，根据 2002 年《竞争法》，竞争委员会可处理与产品以及买卖双方有关的案件，其中占支配地位的企业可以是制造商、供应商或买方。除劳动力市场外，买方垄断相关案件最多的部门包括航运、酒精饮料和碾米业。⁴⁸

49. 在印度尼西亚，由于难以从公司获得所需信息，而且进行搜查和扣押行动的权力有限，在处理买方垄断相关案件方面缺乏经验。⁴⁹

50. 在毛里求斯，挑战在于，在采取行动之前，很难在对竞争的影响和对消费者福利的影响之间找到平衡，尤其是在买方垄断者降价的情况下，因为降价可能对

⁴⁵ 加拿大对贸发会议调查问卷的答复。

⁴⁶ 见 <https://cak.go.ke/sites/default/files/Competition-Act-No-1-%20of%202010-Amended-as-at-2019.pdf>。

⁴⁷ 奥地利对贸发会议调查问卷的答复。见 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021。

⁴⁸ 印度对贸发会议调查问卷的答复。

⁴⁹ 印度尼西亚对贸发会议调查问卷的答复。

消费者有利。由于总体而言缺乏判例法，在评估此类案件时可参照的指导相对较少。⁵⁰

51. 在俄罗斯联邦，在审议有关低价采购的申诉时，由于立法中没有“买方垄断性低价”的定义，也没有证明买方垄断做法的方法，因此难以评估买方垄断性质的反竞争做法。⁵¹

52. 在美国，挑战涉及理解劳动力市场行为的复杂性，以及根据传统的“小幅但显著的非暂时性价格上涨”并将其转化为“小幅但显著的非暂时性工资下降”来评估对市场上界定和市场支配力。实际上，这种挑战来源于同一公司不同类别工人混合的劳动力市场动态的复杂性。⁵²

53. 欧盟委员会近期没有处理过与买方垄断有关的案件，欧洲联盟法院也没有。目前，有一起正在审理的案件涉及一个食品杂货采购联盟以及国家竞争主管机构关于这类联盟的若干决定。⁵³

3. 部门挑战

54. 在塞尔维亚，在买方垄断问题上，存在的挑战涉及在存在诸多生产者(如奶农)的情况下，如何界定和分析相关市场和支配地位。由于获取大量市场行为者的声明需要大量时间和资源，使挑战愈加复杂。⁵⁴

55. 在土耳其，农业部门的案件带来了挑战。由于小规模农场数量众多及其散布全国各地等因素，并考虑到时间和资源分配有限，很难通过对农业价值链的透彻分析来调查反竞争行为。⁵⁵

C. 竞争主管机构为缓解挑战而采取的行动

1. 宣传活动

56. 在澳大利亚，竞争和消费者委员会近年来没有明确处理买方垄断性质的反竞争做法。但委员会正密切监测买方垄断做法，并开展相关的宣传工作，如部门调查，以提高认识。⁵⁶

57. 在奥地利，联邦竞争管理局正在监测买方垄断做法，并计划通过部门调查开展宣传工作，以提高认识。计划于 2022 年 10 月对食品行业进行一次此类调查。预计在此背景下，也将分析与买方垄断做法有关的问题。⁵⁷

58. 在美国，联邦贸易委员会和司法部发起了各种举措，收集公众关于反托拉斯和劳动力市场交叉点最近发展情况的理解，并澄清竞争执法和规则制定如何保护

⁵⁰ 毛里求斯对贸发会议调查问卷的答复。

⁵¹ 俄罗斯联邦对贸发会议调查问卷的答复。

⁵² 美国对贸发会议调查问卷的答复。

⁵³ 欧洲联盟对贸发会议调查问卷的答复。

⁵⁴ 塞尔维亚对贸发会议调查问卷的答复。

⁵⁵ 土耳其对贸发会议调查问卷的答复。

⁵⁶ 澳大利亚对贸发会议调查问卷的答复。

⁵⁷ 奥地利对贸发会议调查问卷的答复。

工人并赋予其权能。2021 年举办了一个宣传学习班，就劳动力市场上的问题征求公众意见，并审查合并指南，以全面涵盖与买方垄断权力有关的问题，尤其是在劳动力市场上的这类问题。⁵⁸

2. 司法和监管改革

59. 加拿大对《竞争法》进行了修订，禁止雇主之间签订操纵工资的协议和禁止挖人的协议，修订将于 2023 年 6 月生效。

60. 在匈牙利，为了解决买方市场中支配地位门槛的漏洞，竞争管理局推出了超越传统竞争法的法律文书，不要求存在反托拉斯意义上的支配地位。匈牙利出台了处理买方拥有绝对或相对市场支配力的法律文书。在非食品部门，《贸易法》下关于“滥用重大市场支配力”（比滥用支配地位的门槛要低）的法律规定也适合处理不公平的买方做法。⁵⁹ 关于禁止对农产品和食品供应商采取不公平贸易做法的 2009 年第 XCV 号法案是特别法，可以解决食品部门的这种做法。⁶⁰ 买方力量并不总是能达到触发竞争法下行动所需的门槛，但匈牙利的法律包括关于买方力量和不公平做法的规定，都被用来评估不公平的买方做法。

61. 在立陶宛，除了竞争法外，还有一项专门的法律限制零售商使用市场支配力，以确保零售商与食品和饮料供应商之间的利益平衡。法律禁止违反公平商业惯例的做法，表现为对供应商的要求或来自供应商的要求，例如将零售商活动的风险转移给供应商，或对供应商施加额外义务，或限制供应商在市场上自由经营的能力。⁶¹

62. 在瑞典，自 2021 年 11 月起实施禁止农业和食品供应链中不公平交易行为的规则，以落实 2019 年 4 月 17 日关于农业和食品供应链中企业对企业关系中不公平交易行为的第 2019/633 号欧盟指令；这些规则旨在限制大型买家特定形式的购买做法。⁶²

63. 在联合王国，竞争和市场管理局制定了食品杂货供应业务守则，以解决食品杂货零售商通过各种供应链做法将过度风险和意外成本转移给供应商所引起的关切，例如守则禁止大型食品杂货零售商对供应条款和条件作出追溯性调整。⁶³

64. 在美国，2016 年，为了解决劳动力市场上的买方垄断问题，联邦贸易委员会和司法部发布了针对人力资源专业人员的反垄断指南，因为需要遏制雇主之间普遍存在的限制或操纵工资、薪水、福利或工作机会的雇佣条款的协议。人力资源专业人员被认为最有能力确保他们所服务的公司的雇用做法不违反反托拉斯法；指南指出：“正如在公开市场上，卖家之间的竞争可令消费者获益，包括较低的价格，较优质的产品和服务，更多的选择和更丰富的创新，雇主之间的竞争

⁵⁸ 美国对贸发会议调查问卷的答复。

⁵⁹ 匈牙利对贸发会议调查问卷的答复。

⁶⁰ 若适用时发生冲突，特别法优先于一般法。见 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2575076。

⁶¹ 立陶宛对贸发会议调查问卷的答复。

⁶² 瑞典对贸发会议调查问卷的答复。

⁶³ 联合王国对贸发会议调查问卷的答复。见 <https://www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice/groceries-supply-code-of-practice>。

亦可透过提高工资、改善福利或其他雇佣条件，帮助实际和潜在的雇员。消费者也可以从雇主之间的竞争中获益，因为更具竞争力的劳动力可以创造更多或更好的商品和服务”。⁶⁴

65. 鉴于在劳动力市场上执行反托拉斯法律存在复杂的问题，该指南是反托拉斯主管机构努力与处理劳动力市场问题的其他机构协调的例证。2022年10月，司法部与劳工部签署了一项谅解备忘录，作为解决劳动力市场中对工人造成损害的反竞争行为的一项举措，因为两部委可以分担责任，保护工人免受串通减薪之害，防止利用商业模式规避法律责任。⁶⁵《关于促进美国经济竞争的行政命令》指出，“对工人而言，竞争性市场创造了更多优质的就业机会，以及转换工作或谈判更高工资的经济自由”。⁶⁶此外，联邦贸易委员会提出了一项禁止竞业禁止条款的规则，且例外情况有限。⁶⁷

3. 其他行动

66. 在毛里求斯，竞争委员会对能源、超中性酒精和医疗保险等部门中与滥用支配地位、兼并控制和买方卡特尔有关的买方垄断问题进行了调查。⁶⁸

五. 结论和供进一步讨论的问题

67. 本说明详细介绍了成员国在处理劳动力市场和产品市场买方垄断力量相关案件方面的竞争执法经验。研究表明，在劳动力市场上，买方垄断力量导致了压低工人工资的扭曲现象，这反过来又加剧了社会中的收入差距和不平等。如本说明所示，监督买方垄断行为是全世界竞争主管机构工作中的一个新现象，但发达国家的主管机构在这一领域更为积极，发展中国家的主管机构在处理劳动力市场的买方垄断力量和其他市场的优势谈判地位(买方力量)方面面临障碍。本说明着重指出了竞争主管机构在评估买方垄断相关案件时面临的挑战，这些挑战与评估其他反竞争做法时面临的挑战相似。成员国报告一些为克服这些挑战而采取的缓解行动，包括立法和监管改革、宣传举措以及与其他部门监管机构和公共机构的合作。

68. 竞争法和竞争政策政府间专家组第二十一届会议的与会代表不妨审议下列问题：

(a) 竞争主管机构日益关注监管在劳动力和产品市场上具有买方垄断力量的公司的行为，原因何在？

(b) 竞争主管机构应采取哪些措施来克服在评估买方垄断相关案件时面临的执法挑战？

⁶⁴ 见 <https://www.justice.gov/atr/file/903511/download>。

⁶⁵ 美国对贸发会议调查问卷的答复。

⁶⁶ 同上。见 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>。

⁶⁷ 见 <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/01/ftc-proposes-rule-ban-noncompetence-clauses-which-hurt-workers-harm-competition>。

⁶⁸ 毛里求斯对贸发会议调查问卷的答复。

(c) 从目前的情况中可以吸取哪些经验教训，以改进处理买方垄断行为的判例法，特别是在发展中国家？

(d) 可采取的政策行动和开展进一步研究的领域有哪些？
