

反壟斷民事訴訟原告資格探究

—張廣良—

我國《反壟斷法》第 50 條規定,“經營者實施壟斷行為,給他人造成損失的,依法承擔民事責任,”即我國法律明確規定了民事訴訟為《反壟斷法》的實施方式。我國民眾對《反壟斷法》的民事訴訟寄於厚望,在《反壟斷法》實施當日,便有數起案件訴諸法院。我國反壟斷民事訴訟初期,原告資格是一值得研究解決的問題。根據我國《民事訴訟法》的規定,原告必須是與案件有直接利害關係的公民、法人和其他組織。結合我國《反壟斷法》第 50 條之規定,提起反壟斷民事訴訟的原告必須是與壟斷行為具有直接利害關係者,即壟斷行為的受損失者。壟斷行為的受損失者範圍,即原告範圍,應由人民法院確定。原告範圍過寬,將會引發過度訴訟,加大法院負擔;而過窄則不利於私人提起反壟斷訴訟,並可能使真正受害人得不到賠償。¹目前,原告資格的認定主要涉及消費者、競爭者以及消費者組織、行業組織、地方政府的訴訟資格等問題。本文將分別研究上述問題。

一、消費者的訴訟資格

消費者是否具有訴訟資格,與反壟斷法的立法目的密切相關。我國《反壟斷法》第 1 條明確規定其立法目的為“預防和制止壟斷行為,保護市場公平競爭,提高經濟運行效率,維護消費者利益和社會公共利益,促進社會主義市場經濟健康發展”。²

各國立法對消費者是否具有反壟斷訴訟的原告資格之規定不盡相同。美國法院在考慮消費者的訴訟資格時考慮損害的直接性。消費者對直接供貨商的反壟斷違法行為有權提起三倍賠償訴訟的權利。³如果直接供貨商行為並無不法,則消費者對該產品製造商與其競爭對手的共謀提價行為無權提起三倍損害賠償訴訟⁴。日本法律則充分肯定消費者具有反壟斷法損害賠償請求權。⁵日本東京高等法院在鶴岡燈油案中,認可消費者是《禁止私人壟斷及確保公平交易法》第 25 條所規定的損害賠償

請求權者。⁶

筆者認為,在限定消費者訴訟資格方面,美國的做法並不適合我國。美國法院限定消費者起訴資格的理由是,如果不加以限制將可能出現多重賠償、加大賠償額計算與分配的難度和不確定性,從而加大了法院的負擔,增加了訴訟成本,因更多原告加入訴訟而分散了訴訟利益,降低了三倍賠償訴訟在制止違法行為方面的有效性等等。⁷上述理由完全是出於司法政策上的考慮。我國法上民事損害賠償的基本原則是填平原則。如果權利人能夠證明其因壟斷違法行為受到了損失,違法者應予賠償,不存在多重賠償的問題。在我國《反壟斷法》剛剛施行之際,訴訟成本的增大、法院負擔的增加,尚不能成為限制消費者訴訟資格的理由。因此,我國應採取與日本相同的政策,對私人提起反壟斷民事訴訟採取肯定、支持的態度。

我國《反壟斷法》第 50 條僅規定經營者實施壟斷行為給“他人”造成損失的,依法承擔民事責任。此處的“他人”,有學者認為,“既包括企業,也包括廣大的消費者。”⁸他們認為,消費者在整個交易過程中,是所有壟斷行為後果的最後承擔者,故從法律規定上講,消費者應具有訴權。⁹

筆者認為,消費者利益是反壟斷法保護的利益之一,壟斷行為從根本上講損害了消費者的利益,故廣義上,消費者具有原告資格。然而,壟斷行為多種多樣,消費者群體非常龐大,故並非所有的消費者對所有的壟斷行為,均能符合我國《民事訴訟法》所規定的“具有直接利害關係”或因壟斷行為受到損失的要件,所以消費者是否具有民事訴訟資格應根據個案認定。

從濫用市場支配地位的經營者處購買產品,並因該行為的反競爭後果而支付高價的消費者,具有原告資格。¹⁰從壟斷協議的當事方,如各種卡特爾的當事方處購買產品的消費者也應具有原告資格。¹¹但對於經營者不當集中的壟斷行為,消費者只有初步證明其與該行為“具有直接利害關係”或因該行為受到損

失後,方具備原告資格。

二、競爭者的訴訟資格

反壟斷法與同為競爭法的反不正當競爭法有所區別,前者保護的是自由競爭,不以保護特定競爭者為直接的立法目的;而後者保護的是公平競爭,以保護經營者(競爭者)的合法權益作為直接的立法目的之一。¹²然而,當壟斷行為給競爭者造成損失時,其當然也具有尋求救濟的權利。在判定某經營者是否具有訴訟資格時,根據我國《民事訴訟法》及《反壟斷法》的規定,判定的標準同樣為其是否與壟斷行為具有直接的利害關係,壟斷行為是否給其造成了損失。

根據我國民事侵權案件的立案審查標準,競爭者提起反壟斷民事訴訟時,應向法院提交初始證據,證明起訴符合《民事訴訟法》第 108 條的規定。在審查起訴人是否與本案具有直接利害關係時,受訴法院只應對起訴資料進行形式上的審查,以決定起訴人是否提交了證明被告的行為構成壟斷,以及該壟斷行為是否給起訴人造成損失的初始證據。如上述資料齊全,則法院應當認定起訴人具有原告資格。至於被告行為是否真的構成了違法行為、起訴人是否因該違法行為受到了損失,則是案件實體審理時解決的問題。因此,在立案審查階段對經營者的資格進行限制也是難以操作的。在實體審理階段,只要原告能夠證明被告的行為構成了壟斷,即使未能證明因該行為受到了損失,仍有權要求法院判令被告停止違法行為。因此,在反壟斷民事訴訟中,只要被告的行為能夠認定為構成壟斷,則很難限定競爭者的訴訟資格。如此可能出現的一種情形是,當經營者實施某一可能構成壟斷的行為時,可能引起眾多競爭者的“憤慨”,從而引發一系列訴訟。不過,這也並非反壟斷民事訴訟特有的現象,在反不正當競爭案件中,也出現過因某一行為引發眾多競爭者起訴的案件。¹³

三、消費者組織、行業組織、地方政府的訴訟資格

反壟斷違法行為造成的損害,尤其是給消費者造成的損害,往往具有分散性及單一數額較小的特點,雖然所有受害者的

損害總額巨大。¹⁴同樣,在有些情況下,壟斷行為可能會侵害某一行業或某一地區內眾多經營者的利益。如何高效、公正救濟這些眾多的受害者,同時減輕司法機關的負擔,涉及到群體性救濟的問題。具體包括消費者組織、行業組織甚至地方政府是否具有訴訟資格的問題。此三者所提起的訴訟,可稱為代表訴訟。所謂代表訴訟,是指由代表特定利益集團的行業協會、消費者協會等團體,代表其會員或其保護對象的利益提起訴訟。¹⁵

1. 消費者組織是否具有訴訟資格

消費者組織的起訴資格,在有些法域得到了確認。例如,歐洲消費者組織(BEUC)在 1992 年要求歐共體委員會調查歐洲的汽車銷售商達成的共同抵制銷售日本汽車的反競爭協議,認為該協議雖有利於歐洲的汽車生產商,卻不利於歐洲的消費者。歐共體委員會認為 BEUC 的請求不符合歐盟的利益,從而不予調查,後者向歐共體法院提出了申訴。歐共體初審法院指出, BEUC 的請求有利於維護消費者的利益,符合歐洲的整體利益,歐共體委員會應當展開調查。¹⁶我國法律沒有賦予消費者協會代表消費者進行訴訟的資格。根據我國《消費者權益保護法》的相關規定,消費者協會的職能之一為就損害消費者合法權益的行為,支持受損害的消費者提起訴訟,¹⁷法律並未賦予其以原告資格起訴的權利。

2. 行業組織是否具有訴訟資格

某些國家法律規定,行業組織具有反壟斷民事訴訟的原告資格。例如,《德國反對限制競爭法》規定¹⁸,停止侵害的請求權,也可由具有權利能力的工商利益促進協會主張,若這些促進協會具有數量眾多的在相同市場上從事相關或關聯商品或服務的會員企業,具有使其能夠行使追求商業或獨立行業利益等法定職能所需的人力、物力和財力資源,且壟斷侵權行為損害了其會員的利益。我國法律沒有賦予相應的行業組織此類權利。

3. 受壟斷行為影響的地方政府是否具有訴訟資格

有學者主張,對於某些壟斷行為,如地方政府通過設置關卡、採用歧視性待遇等手段封鎖本地市場,或者採用其他方式排擠外地產品公平競爭,被排擠經營者所在地的地方政府作為當地人民的代表,應當可以代表本地利益提起民事訴訟。¹⁹

社會公共利益,是我國《反壟斷法》所保護的利益之一。區域封鎖的壟斷行為無疑損害了公共利益,但此種受損的利益主要

是經濟利益,且有着更為直接的受害者,即被排擠的經營者,他們與壟斷行為有着更為直接的利害關係,因此,宜由這些經營者的名義提起訴訟。筆者主張,地方政府以保護公共利益為由介入經濟利益糾紛應持非常謹慎的態度。

與此相關聯的是能否就反壟斷民事案件提起民事公訴的問題。美國是唯一明確建立國家反壟斷民事訴訟機制的國家。有學者認為,依照我國《憲法》第 129 條規定,人民檢察院是國家的法律監督機關,由它提起民事公訴是法定的、當然的,而且在司法實踐中,已有檢察機關在國有資產保護領域進行民事訴訟的先例。²⁰筆者認為,壟斷行為雖會侵害公共利益,但該行為往往存在更為明確的被害人如消費者或經營者,且我國《反壟斷法》中已經設立了反壟斷執法機構,我國不宜輕易借鑒美國式的民事公訴制度。此外,人民檢察院在我國屬於法律監督機關,依據《民事訴訟法》第 187 條之規定,其對法院生效的判決裁定具有提起抗訴的權力。假如賦予了人民檢察院提起民事公訴的權力,同時其對法院的判決又具有抗訴的權力,將導致職權上的衝突。

四、群體性受害者的救濟方式

通過以上分析可以看出,代表訴訟在我國尚無法律依據,民事公訴制度仍值得探討,而在反壟斷案件中群體性的受害者個體進行起訴將存在代價大、成本高的難題,同時也必將增加法院的負擔,那麼如何對群體性的受害者進行救濟呢?有人提出我國可借鑒美國的集團訴訟制度。在此種訴訟中,一個受害者可以代表所有具有類似遭遇的人提起訴訟,法院認定這些人構成一個集團,經過適當的通知程序,只要認定屬於該集團的人沒有明確選擇退出,他們就受集團訴訟結果的約束。筆者認為,我國《民事訴訟法》亦明確規定了集團訴訟制度。《民事訴訟法》第 55 條以及《最高人民法院關於適用〈中華人民共和國民事訴訟法〉若干問題的意見》第 61-64 條對集團訴訟作出了具體的規定,具有很強的操作性,在其他案件如知識產權案件完全可以操作,因此在反壟斷民事案件中同樣具有適用性。■

作者:中國政法大學副教授、北京大學國際知識產權研究中心常務副主任、美國約翰·馬歇爾法學院兼職教授

¹ 時建中:《反壟斷法—法典釋評與學理探源》,中國人民大學出版社 2008 年版,第 474 頁。

² 《中華人民共和國反壟斷法》第 1 條。

³ 參見 Reiter v. Sonotone Corp., 442 U.S. 330 (1979).

⁴ 參見 Illinois Brick Co. v. Illinois, 431 U.S. 720 (1977).

⁵ 王立軍、王海濤:“反壟斷法中的消費者權益研究”,《法學雜誌》2007 年第 3 期。

⁶ 同註 1,第 472 頁。

⁷ 參見 Phollip Areeda, Louis Kaplow, Antitrust Analysis, Problems, Text, and Cases, 中信出版社 2003 年版,第 79 頁。

⁸ 吳高盛主編:《中華人民共和國反壟斷法釋義》,中國法制出版社 2007 年版,第 141 頁。

⁹ 袁定波:“反壟斷民事官司面臨衆多‘說不清’”,法制日報 2008 年 10 月 28 日,第 6 版。

¹⁰ 參見 Mark Whitener, Perspectives on Antitrust Litigation, 載“反壟斷民事訴訟問題研討會會議材料”,最高人民法院知識產權庭主辦,2008 年 10 月;天津。

¹¹ 反壟斷法把生產同類產品的企業限制競爭性的協議稱為卡特爾,如價格卡特爾、數量卡特爾、地域卡特爾等。

¹² 《中華人民共和國反不正當競爭法》第 1 條。

¹³ 見北京柏安公司訴北京智慧名堂商貿有限責任公司不正當競爭糾紛案,在該案中被告作了一則廣告“現在買電腦馬上後悔”,原告及其他 15 家電腦銷售商認為被告的行為構成不正當競爭,一審法院支持了原告的請求,二審中此 16 個案件均調解結案。

¹⁴ 蘭磊:“反壟斷法民事訴權的落實有賴於關聯制度的完善”,載“中國競爭法網”www.competitionlaw.cn。

¹⁵ 同註 14。

¹⁶ 參見 Cases T - 37/92 BEUC et al. V. Commission (1994), ECR I—285.

¹⁷ 《中華人民共和國消費者權益保護法》第 32 條第 1 款第 6 項。

¹⁸ 《德國反對限制競爭法》(2005)第 33 條第 2 款。

¹⁹ 史際春:《反壟斷法理解與適用》,中國法制出版社 2007 版,第 310 頁。

²⁰ 同註 14。