

【文章编号】1002—6274(2008)01—016—07

《反垄断法》实施的预期效应探究

吴宏伟 金善明

(中国人民大学法学院, 北京 100872)

【内容摘要】我国的《反垄断法》是国家基于“公平与效率”的价值追求而创设的市场经济基础性法律,旨在维护市场有序竞争,落实国家竞争、产业等经济政策,实现国家经济管理职能。它的实施必将产生一系列预期效应:国家竞争政策统一、反垄断指南具法律效力、“成文法”与“判例法”相融合、为保护国家利益增添新的法律手段以及促进我国行政管理体制的进一步改革等。

【关键词】反垄断法 有序竞争 预期效应

【中图分类号】DF411 【文献标识码】A

我国《反垄断法》自 1994 年正式列入全国人大常委会立法规划以来,历经 13 年艰难的利益博弈和反复权衡终于于 2007 年 8 月 30 日通过,并将于 2008 年 8 月 1 日起施行。对于这部法律的出台,举国上下寄予了很高的厚望,期望它能宛如一柄利剑斩除我国市场经济建设进程中的各式经济垄断及所谓的“行政垄断”,还市场一个竞争有序的环境,予消费者以实惠。但对于这部法律,我们既不能以“法律完美主义”的心态苛求它,也不能以“法律万能主义”的心态高估它,而是应客观辩证地对待它。作为一部调整市场竞争关系、规范市场竞争行为的重要法律,其源于国家对市场经济运行过程中所出现的垄断行为进行矫治、干预,即国家基于“公平与效率”的价值追求而创设的,其根本目的在于保护市场竞争,规范竞争秩序。

在市场经济中,国家以反垄断法消除与禁止垄断行为,从表面现象看,是要求竞争者的竞争行为符合法律规定;但从反垄断立法之本意来看,即从法律背后隐含的要求来看,反垄断法的实质却是国家欲通过法律干预经济,以维持市场竞争、保持社会利益平衡。我国《反垄断法》是依据我国社会经济发展的情况,并借鉴其他市场经济国家反垄断的经验与教训,适时出台的具有规范市场竞争秩序功能的基础性法律,旨在落实我国竞争等经济政策,实现国家经济管理职能。对于它的实施将会对我国市场经济乃至社会产生什

么样的效应,笔者在此提出一孔之见,求教于方家。

一、《反垄断法》的实施将促使我国竞争政策的统

在自由经济中,每个人对利润的追求是经济发展的动力,但仅有自由还远远不够。为保证追求利润与提升经济福利相统一,就必须建立一种竞争秩序。通过竞争,个人的能力虽然会受到一定的限制,但却为共同福利做出了贡献。^{[1][17-8]}然而,竞争是一柄“双刃剑”,其在市场运行过程中发挥积极作用的同时也埋下了毁灭自身的种子即垄断行为,而单靠竞争自身是无法消除或禁止这些行为的。因此,市场经济的实践就需要国家出面进行矫治、干预,国家通过反垄断法不仅要消除与禁止垄断行为,还要以此为契机实现其既定的竞争、产业等经济政策并将其体现在竞争规范的要求之中。

(一) 竞争政策:市场经济的必然诉求

奉行现代市场经济体制的国家无不以竞争政策作为政策导向来规范市场竞争,保证市场竞争有序进行。一般来说,市场经济中的竞争政策是指“一整套旨在确保市场竞争不以有害于社会的方式受到限制的政策和法律”。^{[2][13]}竞争政策具有双重作用:既是因为有效的资源配置和技术进步而导致经济福利提升的引擎,同时也限制了经济权力的产生。因此,旨在

作者简介:吴宏伟(1952-),男,上海人,中国人民大学法学院教授、博士生导师,研究方向为经济法学、反垄断法学;金善明(1980-),男,安徽滁州人,中国人民大学法学院经济法学博士生,研究方向为反垄断法学。

于维持竞争秩序的竞争政策就构成了市场经济秩序的重要基石。^{[1]P56} 竞争政策的目的是实行价格管制,而是确保市场竞争秩序,落实国家经济政策,实现国家经济职能,即国家通过制定“游戏规则”以防止“市场失灵”和“政府失灵”,进而建立一种竞争秩序。具体来说,竞争政策包含以下两方面的内涵:

1. 创制竞争秩序。竞争是个集“相互争胜”过程和“优胜劣汰”结果于一体的社会现象。^{[3]P241-242} 人们出于对竞争过程的行为安全、利益安全等考虑,寄希望于国家通过竞争政策创制一个良好的竞争环境,使得在有序的竞争环境中开展竞争;同时,国家期望通过竞争政策引导、规范市场竞争的发展继而实现社会福利的最大化。因此,国家创设竞争政策以确定反垄断法原则、竞争行为合法与否的制度、反垄断执法制度、反垄断法律责任制度等各项制度来创制竞争秩序。这种竞争秩序,是一个国家竞争政策保证社会资源合理配置、界定社会利益格局、建立与完善统一市场等涉及到市场经济重大问题的综合秩序。现代社会中竞争秩序的基本内容,理应包含国家竞争政策的法制化、竞争行为的合法化、竞争者权利义务的责任整体化、保证竞争法实施的法律手段综合化、竞争执法机构的创制及其执法程序等基本内容。竞争秩序的制定,不仅源于国家组织管理经济职能,而且也为国家实现其调控市场的经济管理职能提供了法律依据。

2. 竞争秩序促进市场经济的正常有效运行。市场经济的活力和动力来源于竞争,竞争秩序是市场经济秩序的核心。竞争是自发的,竞争秩序却不是天然形成的,而是由竞争政策创制的。竞争政策往往体现着国家经济政策与竞争者的权益要求,因此,市场经济中竞争者与反垄断执法机构共同遵守的竞争秩序于国于己都有益。即在以市场机制为基本调节方式的经济体系中,市场行为主体在一定的竞争规则和政府政策的约束下,确保市场经济的正常、有效的运行,获得自身利益最大化,进而实现社会效益最大化。

竞争政策除了包括反垄断法,还包括旨在促进国内经济政策、放松经济管制、促进竞争自由和市场开放的各项政策和措施。即竞争政策不仅仅体现于规范“微观经济活动”的竞争规则中,而且还应体现于国家所要实现的“宏观经济活动”中。因此,我国《反垄断法》是一部规范市场竞争秩序的法律,同时也是体

现我国竞争等经济政策的法律。

(二) 竞争政策统一:我国市场经济发展的必然结果

我国自十一届三中全会后开始了全面的经济体制改革,从摒弃实行多年的高度集中的计划经济体制,到初创有计划的商品经济体制,最后将经济体制改革目标确定为“建立与完善社会主义市场经济”。在这一历史变革过程中,国家根据社会经济发展的情况,借鉴其他市场经济国家的经验与教训,适时出台了大量旨在推进并实现经济体制改革目标的经济纲领、经济政策及其相配套的经济法律、法规。《反垄断法》便是其中带有规范市场竞争秩序功能的基础性法律。国家通过制定和实施竞争政策,起到保护和促进市场竞争,确保竞争机制在市场中发挥积极作用,从而提高市场经济运行效率,达到优化资源配置的目的。

由于现阶段我国竞争政策往往取决于政府各个经济职能部门的决策,而各个经济职能部门的决策往往又不统一,甚至有的还缺乏法律依据和法律效力。具体来说,我国目前竞争政策的制定与实施主要兵分三路:一,国家发改委依照《价格法》的规定负责对有关价格违法行为的查处,并制定相关竞争政策;二,商务部依照《对外贸易法》查处进出口贸易中的垄断行为、依据《关于外国投资者并购境内企业的规定》审查外国投资者对境内企业的并购,并制定与颁布此类竞争政策;三,国家工商总局依照《反不正当竞争法》对一些滥用市场支配地位的行为及行政垄断行为进行查处,同时,制定、实施这方面的竞争政策。此外,国务院有关行业部门,如信息产业部、交通部、民航总局、银监会等部门,在其行业监管职能中也涉及了一些反垄断事务,即不仅处理相关垄断行为,而且还制定、执行相关竞争政策。正是因为我国目前这种竞争政策制定与实施的格局,导致了我国市场经济中竞争规制的效率不高、市场秩序维持不力的局面。

因此,借助《反垄断法》的颁布与实施,同时,也基于现代市场经济体制内在的要求,我国有关竞争政策的拟定权将由反垄断委员会统一实施,进而,促使我国竞争政策从形式和内容上趋于同一。这样做的意义在于:1. 可使竞争政策达到全国统一,以克服“政出多门”、竞争政策分散且矛盾的局面;2. 可使竞争政策公开化、增强透明度,以克服竞争政策内部化或曰保

密化; 3. 可使竞争政策上升为法律意志并保证其有效实施, 以克服竞争政策通过行政的方式实施。因此, 反垄断委员会应该全面了解与掌握现代市场经济体制发展的内在要求及其发展趋势, 把握我国国民经济的动向, 妥善协调与国家产业政策的关系, 并在此基础上拟定竞争政策。反垄断委员会的这一职责权限, 将会引起其他经济职能部门职责权限的收缩, 从而真正实现我国竞争政策的统一。

二、《反垄断法》的实施将赋予“反垄断指南”等规范性文件以法律效力

众所周知, 正是由于垄断行为扭曲了竞争规律, 破坏了竞争秩序, 才催生了《反垄断法》, 同时, 由于国家的竞争、产业等经济政策之“公权力”的介入, 提升了该法律制度的地位, 从而形成了反垄断法律制度保障市场竞争有序和公平的立法目标。在此情形下, 国家法律的使命就是通过反垄断法律制度, 落实与实现国家有关竞争、产业等经济政策, 扶持与促进对国民经济发展有利的各种经济行为, 同时, 消除与禁止各类限制、排除市场竞争的行为, 以保障有序的竞争环境。

(一) 反垄断指南: 反垄断法实施的客观要求

法谚曰: 徒法不足以自行, 法律的生命在于实施。《反垄断法》是市场经济运行进程中确保竞争秩序的基础性法律, 其魅力在于通过其有效实施进而保证市场竞争的有序性。然而, 反垄断执法工作是一项专业性、技术性都很强的工作, 经营者的市场行为是否排除、限制竞争, 构成垄断行为, 需要根据实际的市场竞争状况, 运用经济学的分析方法等诸多手段进行评判。但由于《反垄断法》只是构建了反垄断的基本法律框架, 确立了一些基本原则和制度, 而具体的、可操作性的内容都需依靠反垄断指南来解决。反垄断指南是市场经济国家在某一段时期内为预防和制止垄断而依据《反垄断法》规定所制定的实施文件。在这一法律文件中, 反垄断执法机构将考虑国家竞争政策状况、社会经济发展状况、市场竞争状况等多种因素, 并根据反垄断法的原则性规定, 具体列举出届时所要反对与禁止的垄断种类, 从而为反垄断执法工作提供更为明确的方向与目标。

就国外立法例来看, 发达市场经济国家都毫无例外地在反垄断法之外制定大量的反垄断指南来规范、

指导反垄断执法工作。如美国司法部和联邦贸易委员会就分别制定并发布了横向合并指南、知识产权许可反托拉斯指南、国际经营反托拉斯执法指南、关于竞争者之间合谋的反托拉斯指南等一系列指南。^{[4] P222-352} 美国政府通过这些指南, 实施反垄断法, 进而落实反垄断法本身所承载的价值追求与功能效用。即依据各个时期宏观经济走势、执政党的政治倾向及相关经济理论, 通过一系列反垄断指南预防和制止垄断, 维护市场有序竞争, 提高市场运行效率并维护国家利益。

同样, 我国在市场经济运行过程中, 亦必须通过反垄断法的有效实施, 得以兑现包涵维护市场有序竞争、提高经济运行效率与保障国家利益安全等一系列目标。然而, 唯有一部原则性的《反垄断法》, 还不足以实现上述目标, 必须通过法定机构依据国家的竞争、产业等经济政策将《反垄断法》具体化而赋之更强的可操作性, 即制定和实施反垄断指南。因此, 反垄断指南是我国《反垄断法》实施过程中不可或缺的重要组成部分。

(二) 反垄断指南的法律效力: 反垄断法实施的法律要求

我国《反垄断法》赋予了反垄断委员会制定、发布反垄断指南的权力。即国务院反垄断委员会应按照规定, 根据我国市场竞争状况和经济发展状况, 适时地制定、修改有关的反垄断指南, 以保证反垄断法在实践中得到有效贯彻、实施; 同时, 须依据反垄断法的原则性规定, 制定相关的竞争政策, 并通过法规的形式向社会公众公布某个阶段国家反对垄断的领域、行业以及新型垄断行为的种类, 以示该阶段国家反垄断的重点。在具体反垄断过程中, 准确界定垄断行为的关键在于该垄断行为是否限制与排除了竞争, 而这一判断标准又要借助于对市场竞争状况及其他一系列影响市场竞争的因素分析, 因此, 反垄断委员会应该定期地调查、评估市场总体竞争状况, 包括全国、某领域、某行业中经营者集中的情况, 商品与服务的市场状况等内容, 并将评估报告公布于社会。

我国《反垄断法》授权反垄断委员会来实施这项职权, 这是反垄断的具体要求。按现行法律, 各部委的文件称为“规章、制度”, 在司法实践中仅具参考价值。但我国反垄断委员会依据市场竞争状况和国家的竞争、产业等经济政策而制定的“反垄断指南”是为

有效实施《反垄断法》而颁布的实施细则,是国务院为有效落实反垄断政策、执行《反垄断法》的应然要求,理应具法律效力,从而为具体的反垄断执法工作奠定基础。这是因为:一是反垄断法权威性的法治要求,即《反垄断法》是一部规范市场竞争秩序的权威性兼具专业性的基础法律,故其有效实施必然要求法定细则予以保障;二是市场经济建设进程中规制垄断的客观要求,建立和完善社会主义市场经济体制是我国社会主义建设的根本方针,而规范市场经济运行进程中的垄断行为,执行《反垄断法》,必然要求具备法律规范效力的细则与之相配套;三是《反垄断法》本身的授权,反垄断委员会依法定授权而制定、发布反垄断指南,具备法律规范效力;等等。因此,我国《反垄断法》实施之时,“反垄断指南”等文件将会被赋予法律效力而被执法、司法实践援用。

三、《反垄断法》的实施将催生我国“成文法”与“判例法”的融合

在20世纪以前,两大法系的区别非常明显:大陆法系国家严格按照法律条文规定处理案件,排除判例的适用;而英美法系国家在处理具体案件时须遵循先例。20世纪后,进入资本主义垄断时期,英美法系和大陆法系互相靠拢,呈现相互融合、相互渗透的趋势。其中,这一趋势集中体现在以规制垄断为天职的反垄断法领域之中。

(一) 反垄断法:英美法系与大陆法系良性互动的产物

现代意义上的反垄断法首先产生于英美法系的美国,美国国会于1890年以成文法的形式颁布了包含8个条文的《谢尔曼法》。其后在市场竞争大舞台上发挥着“经济宪章”式的作用,并引起世界范围内的反响。然而,美国反垄断法的内容多为概括性规定,具有很大的不确定性,从而使反垄断执法机构在具体案件的裁判中享有很大的自由裁量权,通过解释法律以有效规制市场经济运行中不断发展变化的形形色色垄断行为。因此,在美国百余年的反垄断实践中,积累了大量丰富的判例。这些判例是根据成文法的原则规定并结合具体案件的实际情况做出的,某些典型判例丰富了成文法的规定,并成为其后来运用的基础,同时记载着美国适用反托拉斯法的历史演变过程。^[5]即大量的、不同类型的竞争关系的调整必须通

过反垄断判例进行引导,这是因为反垄断判例蕴含着个体意志与国家意志两方面的要求,并能灵活地平衡协调这两者的关系,进而有效规范市场竞争行为。

大陆法系国家,尤其是战后的日本和德国,制定通过了成文法形式的反垄断法。虽然没有公开表示英美法系国家的反垄断立法、反垄断实践,尤其是判例效力对其的积极影响,但在实践中已经形成了“原则性法律条款作为指导,判例付诸于实施”的基本模式。^{[6]P83}这是因为以成文法、成文条款为表现形式的反垄断法不易将反垄断法所要调整的各类竞争关系予以详细规范。因此,大陆法系的通常做法是做一些原则规定并辅以“兜底条款”作为解释该法的空间。而根据法律原则与“兜底条款”做出的司法解释,往往又属于国家竞争政策的内容,因此,还必须运用判例来表明这种解释是可以引导人们的竞争行为的,判例便被赋予了法律上的效力。

综上所述,无论是在英美法系国家还是在大陆法系国家,反垄断法的具体、有效实施都离不开反垄断判例的配合与指导。因为在英美法系国家,以法律名义制定颁布的反垄断法往往是一些关于反垄断原则与精神的基本规定,其有效施行必须与蕴含经济政策和经济目标的反垄断判例相结合;在大陆法系国家,通过立法机关制定、颁布的反垄断法通常具有静态的系统性、确定性,以应对市场经济中千变万化的垄断行为与垄断形式,故真正发挥其应有之功效须汲取判例法之大成。由此可见,反垄断法的有效实施是两大法系良性互动、趋于一致的产物。

(二)“成文法”与“判例法”融合:我国《反垄断法》的实践要求

我国是以成文法为主的国家,但成文法无论如何完备也不可能详尽一切。作为我国市场经济基础性法律规范的《反垄断法》也不例外,其不可能包罗市场运行中各类垄断行为。这是因为随着市场经济的发展,市场竞争中必然会出现新的垄断行为,与此同时,国家的有关竞争、产业等方面的经济政策也必然会随着市场经济体制的要求、国民经济发展的社会环境变化而有所变化。这样,就会产生法律如何去适应变化了的、且需要通过法律调整的社会事件的问题。而以成文法为表现形式的《反垄断法》天然地具有成文法的不足即僵化、滞后,这就促使反垄断法在实施过程中理应情势所需而吸收判例法的优越之处——判

例可以将法律基本原则和根本精神寓意其中并针对各具体案件公平合理的处置。由此可见,“成文法”与“判例法”相融合是我国反垄断的必然要求,是《反垄断法》的实践趋势。因此,随着市场经济的深入运行,运用判例可以有针对性地调整、解决市场经济运行过程中出现的各类垄断行为。这是因为反垄断实践中,“成文法”与“判例法”的融合可以有效地体现国家当前和长远的经济政策导向,合理地界定垄断行为并予以消除与禁止,从而规范、促进和保证社会主义市场经济体制下的市场竞争机制的正常运行。

四、《反垄断法》的实施将为实现国家利益提供新的法律手段

随着科学技术的发展与进步,经济全球化成为当今世界经济发展的必然趋势,并促使着各国经济交流日益频繁。目前的经济全球化是建立在市场化基础上的全球化,经济全球化的历史演进过程本身就是全球经济市场化的过程。但经济全球化也加剧了各国之间的竞争,这种竞争背后都隐含着国家利益的纷争。从表面上看,经济全球化只是一个经济问题,实质上却是一个政治与外交问题,其背后是国家利益的博弈。实际上,经济全球化对国家利益的保护提出了新挑战。

(一) 反垄断法: 国家利益得以维护的新法律手段

随着市场经济体制的广泛确立,世界各国利益主体为了追逐更大的自身利益向外进行扩张就形成了经济全球化浪潮。^{[7]P30}也正因为如此,在经济全球化进程中,各国通常都设法通过法律途径来实现和保护各自的国家利益,如通过传统的反倾销、反补贴、保障措施等贸易保护措施,来实现和维护国家利益,确保国家利益的安全。以市场为基础的经济制度是所有参与经济全球化的国家和地区的起点,是经济全球化的客观要求,也是经济全球化得以实现的制度保证。因此,从维护本国国内市场的竞争秩序角度出发,反垄断法也为实现和保护国家利益提供了有效的法律手段。

纵观西方市场经济发达国家,其无不是利用包含反垄断法在内的法律手段在实现和保护其国家利益。美国通过在反垄断实践中确立“域外效力”原则^①来规制发生在美国本土外对其境内市场竞争产生不良影响的行为,进而维护本国市场的竞争秩序,以确保国家利益的安全。同样,欧盟在吸取和借鉴美国做法

之后,确立“一体化”等反垄断执行原则,以维护欧盟统一大市场的有序竞争,进而确保其成员国家利益的安全。当然,诸如德国、日本等后起之发达国家亦是如此。

(二) 国家利益: 我国《反垄断法》价值追求之一

就我国而言,经济全球化是直接推动我国经济市场化现代化的必由之路,也是我国经济在过去20年里实现了高速发展的基本动力。作为经济全球化进程中突飞猛进的中国,应如何应对经济全球化、利用反垄断法切实实现和维护好国家利益,是一个重要的新课题。我国立法机关在《反垄断法》制定过程中就已经注意到《反垄断法》在实现和维护国家利益及国家安全方面的重要功用,并将其作为我国《反垄断法》的重要价值追求,而纳入《反垄断法》立法宗旨之中——“维护社会公共利益”。因此,我国《反垄断法》充分吸收和借鉴了发达市场经济国家反垄断立法和实施的成功经验,并严格遵照WTO相关规定,设置了相关制度,以实现和维护我国国家利益的安全。

换言之,我国反垄断法为实现和保护国家利益提供了有效的法律手段。从宏观上来说,通过落实国家竞争政策、产业政策等经济政策,以实现国家经济管理职能,保证国内外市场竞争者依法实施市场竞争行为,进而确保我国市场竞争秩序,维护我国消费者利益和国家利益;从微观来说,我国反垄断法分别通过设置了“域外效力”和“国家安全审查”^②等具体制度,从而预防和制止国外市场上实施的对我国市场竞争产生消极影响,以及防止外资不恰当的并购损害、危及我国关系国家安全命脉、国计民生及专营专卖等行业的安全。

因此,我国《反垄断法》的实施,将会进一步完善我国市场经济体制,规范我国市场竞争行为,切实转变和实现政府经济管理职能,明确政府在市场竞争中的职责权限,严格依法行政。同时,在国家宏观调控的指导下,统筹协调反垄断与实施国家产业政策及各项经济政策的关系,科学处理实现竞争目标和其他社会公共目标的关系,保护和促进市场有序竞争,使我国国家利益得以实现和保护。

五、《反垄断法》的实施将推动我国行政管理体制的进一步变革

在市场经济条件下,竞争是天然的,但公平有序

的竞争秩序是国家通过法律制度创制的,而不是天然形成的。我国《反垄断法》的实施将有助于扼制达成垄断协议、滥用市场支配地位和以不合理集中方式排除、限制竞争的行为,维护市场竞争;同时,在国家宏观调控的指导下,统筹协调反垄断与实施国家产业政策及各项经济政策的关系,科学处理实现竞争目标和其他社会公共目标的关系,保护和促进市场有序竞争,使我国的市场真正建立起统一、开放、竞争、有序的良好市场体系。^③然而,我国目前正处于市场经济建设的转型期,建立统一大市场仍然存在诸多问题,其中最典型的便是行政机关“滥用行政权力,排除、限制竞争”的行为。

(一)“滥用行政权力排除、限制竞争”:我国《反垄断法》的特色

行政机关“滥用行政权力,排除、限制竞争”的行为是转型国家特有的现象,如俄罗斯及东欧国家。在向市场经济转型过程中,政府都存在着“滥用行政权力,排除、限制竞争”的惯性,这从根本上割裂、破坏了整个统一的大市场,或是从根本上扭曲了竞争规律,或者是通过其滥用行政权力在市场竞争中“寻租”,我国也不例外。

我国自实行“社会主义市场经济体制”多年来,在经济活动中一直存在着地方保护主义。地方政府及其所属部门以文件、会议纪要、规定或联合发文的形式,保护本地经营者的利益,使外地经营者无法对本地经营者形成挑战,排斥、限制正常的竞争,违反投资自由原则,妨碍商品在全国自由流通,阻碍企业自由设立。这些行为严重阻碍了全国统一市场的形成,其结果会使可竞争的统一市场转变为垄断趋向的市场结构,破坏分工与协作的市场化自然进程,破坏比较优势,保护落后,最终也将不利于本地区经济的发展;同时,通过行政权力实施地区封锁的过程中也极易造成官商勾结,滋生腐败。

因此,上述转型国家都在反垄断法中对此类行为做了相应的规定,我国在制定《反垄断法》过程中借鉴并吸收了这些国家的立法经验,并对“滥用行政权力,排除、限制竞争”做了专章规定^④。这“表明了最高国家权力机关的态度,对于滥用行政权力,排除限制竞争行为,反垄断法要给予规范。”^⑤当然,这也形成了我国《反垄断法》的特色之一,因为其他国家无单独对此做专章规制的先例。

(二)宣示性规定:促进行政管理体制改革的希冀

然而,将“滥用行政权力,排除、限制竞争”行为纳入反垄断法予以规制,并没有也不会取得令人满意的效果,从我国《反不正当竞争法》相应条款的实施到俄罗斯及其他东欧国家的反垄断法规制的结果都告诉我们这是徒劳的。因此,我们须从问题产生的根源上寻找解决方法,当然,也正因此给了我们促进行政管理体制改革的勇气和希冀,即结合我国市场经济发展程度和行政管理水平,进一步深化经济体制改革和行政管理体制改革,转变政府职能,加强对行政权力运行的规范和监督;同时,要采取包括党纪、政纪以及必要的法律手段在内的综合性措施。

具体来说,首先要明确界定行政机关的职责权限。我国行政机关的职责权限存在着模糊不清或者行政机关间交叉矛盾等现象,这就给行政机关实施“滥用行政权力,排除、限制竞争”行为留下了空间。因此,在我国行政体制改革过程中,首要的任务就是要明确界定各级政府及其所属部门即行政机关的职责权限,以此保证依法行政的贯彻与落实。二是建立与完善规范性法律文件的审查制度。我国行政机关习惯于通过诸如法规、规章制度等具有法律效力的规范性文件以及其他“红头文件”来排除、限制竞争,尽管我国相关法律对行政机关做出的法规等规范性法律文件有进行审查的规定,但从此类行为的猖獗程度看,似乎现行审查制度的实施还不令人满意。因此,应该完善并有效落实该审查制度,以便从根本上为杜绝此类行为奠定基础。这必将促进我国行政管理体制的进一步改革,从而为维护市场竞争机制提供机构保障。

此外,我国《反垄断法》的有效实施还须设置一个统一而权威的反垄断执法机构,否则,保持现行分散执法状况难以实现《反垄断法》所确定的目标。这是因为反垄断执法权分散,首先会导致执法成本增加、相互推诿、降低执法效率,同时,由于市场竞争是一个综合、连续、竞合的经济运行过程,且具有基础地位,因此,国家行政机关中任何一个职能部门都不能完全胜任执行反垄断法、贯彻实施国家竞争政策的任务。在此情形下,必须设置一个统一而权威的执法机构,以确保反垄断法的实施。同样,这也将会导致我国现行行政管理体制的变革。

总之,反垄断是一个以消除与禁止垄断行为为外

在表现形式,其实质在于运用政府的力量调节经济、规范竞争的过程。因此,各国在实行市场经济体制过程中,无一例外地都在创制符合自己国情的“经济宪法”即反垄断法律制度,用以调整市场竞争关系,规范市场竞争秩序,以实现国家“效率与公平”的社会经济目标。在现代市场经济条件下的竞争领域,国家保护个体利益和社会公共利益的基本路径,就是维护市场

的有序竞争。为此,反垄断执法机关理应以尊重竞争规律为先,结合国情和市场经济运行实时情势,实施反垄断法,做出科学合理的竞争政策,确保市场竞争的有序进行。也唯有此,我国《反垄断法》的有效实施方会产生一系列的预期效应,并促进社会主义市场经济法律体系的完善、确保我国社会主义市场经济的有序运行。

注释:

① 1945年美国铝公司案(United States v. Aluminum Co. of America)确立了效果原则,开创了反垄断法域外适用的先河。参见王晓晔著:《欧共体竞争法》,中国法制出版社2001年版,第469页。

② 我国《反垄断法》关于“国家安全审查”制度主要规定在本法的第31条之中,具体可以以下两方面来理解该规定:一是外资并购可能导致垄断的,要进行反垄断审查;二是对外资并购,除了进行反垄断审查外还要进行国家安全等审查。这样,从制度上确保我国国家利益的安全。

③ 全国人大常委会法制工作委员会经济法室编:《中华人民共和国反垄断法条文说明、立法理由及相关规定》,北京大学出版社2007年版,第15页。

④ 关于是否应将行政机关“滥用行政权力,排除、限制竞争”的行为纳入反垄断法规制,我国学界有不同的观点,有学者认为应纳入反垄断法调整范畴(如王晓晔:《依法规范行政性限制竞争行为》,《法学研究》1998年第3期);有学者认为不应纳入反垄断法调整(如吴宏伟:《试论我国行政性垄断及其消除对策》,《法学家》2000年第6期)。

⑤ 全国人大常委会法制工作委员会经济法室主任黄建初于2007年8月30日下午4时在人民大会堂台湾厅举行的新闻发布会上,就《反垄断法》、《突发事件应对法》、《就业促进法》、《动物防疫法》等四部法律通过的有关问题回答记者提问时所做的发言。

参考文献:

- [1] [德]曼弗里德·诺伊曼.竞争政策——历史、理论及实践[M].谷爱俊译.北京:北京大学出版社,2003.
- [2] [意]马西莫莫他.竞争政策——理论与实践[M].沈国华译.上海:上海财经大学出版社,2006.
- [3] 潘静成,刘文华.经济法[M].北京:中国人民大学出版社,2005.
- [4] 尚明.主要国家(地区)反垄断法律汇编[M].北京:法律出版社,2004.
- [5] 崔林林.从判例看美国反托拉斯法的历史与未来[J].河北法学,2001,5.
- [6] 吴宏伟.竞争法有关问题研究[M].北京:中国人民大学出版社,2000.
- [7] 宁金彪.经济全球化与中国对策探讨[M].石家庄:河北人民出版社,2002.

On the Expected Effects of the Implementation of Our Anti-Monopoly Law

Wu Hong-wei Jin Shan-ming

(Law School of Renmin University of China, Beijing 100872)

【Abstract】 Our anti-monopoly law is the fundamental law of the market economy created by our country on pursuit of fairness and efficiency. Furthermore, the law tries to protect the well-ordered competition, and implement the competition policy, industrial policy and other economic policies, in order to achieve the country's economy-managing functions. Therefore, the implementation of it will produce a series of effects: unifying the national competition policy, antitrust guidelines having the force of law, “statute law” and “case law” becoming to integrate, adding a new legal method to protect the national interests, and promoting the administrative reform of our country and so on.

【Key words】 anti-monopoly law; well-ordered competition; expected effects

(责任编辑:唐艳秋)