

上海交通大学竞争法律与政策研究中心
上海市法学会竞争法研究会

编辑出版

Competition Law and Policy Review

竞争法律与政策评论

2015年

第1卷

王先林 主 编



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO-TONG UNIVERSITY PRESS

上海交通大学竞争法律与政策研究中心

上海市法学会竞争法研究会

编辑出版

Competition Law and Policy Review

竞争法律与政策评论

2015年

第1卷

王先林 主 编



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本卷共设置6个栏目及学术动态介绍。“学术专论”栏目包括《市场取向的经济改革与中国反垄断法的产生和发展》和《反垄断法体系的隐含差异与意义》两篇专题论文;“本卷聚焦”栏目的主题是欧盟竞争法,包括《欧盟必需设施原则考析》、《欧盟反垄断法视阈下的国家保障公共经济利益服务行为》和《论欧盟垄断协议规制制度的困境及其对我国的启示》三篇论文;“学位论文选登”栏目选用了《反垄断法与证券行业规制法协调》一文;“案例研究”栏目选用了《浏览器屏蔽网页广告行为的不正当竞争认定》一文;“研究咨询报告”栏目选登了《关于上海“十三五”期间如何发挥竞争政策作用的研究》;“域外文献选译”栏目选登了《欧盟委员会2014年3月21日316/2014号规章》。

图书在版编目(CIP)数据

竞争法律与政策评论 / 王先林主编. —上海: 上海交通大学出版社, 2015
ISBN 978-7-313-14170-5

I. ①竞… II. ①王… III. ①反不正当竞争—经济法—研究—中国 IV. ①D922.294.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 287359 号

竞争法律与政策评论

2015 年第 1 卷

主 编: 王先林

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 韩建民

印 制: 凤凰数码印务有限公司

开 本: 710 mm×1000 mm 1/16

字 数: 263 千字

版 次: 2015 年 12 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-14170-5/D

定 价: 46.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 15.5

印 次: 2015 年 12 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 025-83657309

编辑委员会

(按姓氏笔画为序)

于 左 王仁荣 王先林 王晓晔 王 健

方小敏 叶 明 宁立志 乔 岳 许光耀

李 剑 李胜利 时建中 林 平 林燕萍

郑鹏程 孟雁北 侯利阳 徐士英 黄 勇

主 任 王晓晔

主 编 王先林

本卷执行主编 李 剑

编辑部秘书 袁 波

卷 首 语

《竞争法律与政策评论》(以下简称“《评论》”)第一卷经过一段时间的准备,终于面世了。

作为由上海交通大学竞争法律与政策研究中心和上海市法学会竞争法研究会联合主办的连续性、专业性的学术出版物,《评论》旨在为竞争法学界提供一个交流学术思想、展示研究成果的平台。这棵学术幼苗的成长无疑需要得到学界同仁的大力支持和精心培育。在当前国内的学术评价体系里,对《评论》的投稿都被视为是学界同仁对这棵幼苗的宝贵支持,《评论》编辑部都会认真对待和及时处理。但同时,主办方仍然会严格坚守学术标准,宁缺毋滥,实行“双向匿名”审稿制度,不以作者的身份而以论文的质量为选稿、用稿的标准。

本卷共设置6个栏目。在“学术专论”栏目,王先林教授的论文比较全面地论述了中国反垄断法伴随市场取向的经济改革而产生和发展的过程,揭示了反垄断法与市场经济的内在关系,指出了中国反垄断法进一步发展需要关注和处理的问题;李剑教授的论文关注到中国反垄断法实施中基于不同制度借鉴而产生的体系逻辑上的冲突,指出了我国反垄断法在引入相关制度、理论以及发展自身特色制度时所需要的关切,提出了自己的深入思考。在“本卷聚焦”栏目,主题是欧盟竞争法,三篇论文分别从不同的角度深入解析了欧盟竞争法的不同制度及其启示。侯利阳副教授和王继荣博士生的论文探讨了欧盟必需设施原则,翟巍博士的论文聚焦于欧盟反垄断法视阈下的国家保障公共经济利益服务行为,兰磊博士的论文则分析了欧盟垄断协议规制制度的困境及其对我国的启示。在“学位论文选登”栏目,姚婷的硕士学位论文以证券交易佣金反垄断审查为例,比

较深入地分析了反垄断法与证券行业规制法的协调问题。在“案例研究”栏目,刘建臣硕士的论文以2013年北京市海淀区受理并判决的“优酷诉金山猎豹浏览器不正当竞争案”为例,基于消费者利益的考量,比较深入地分析了浏览器屏蔽网页广告行为的不正当竞争认定问题。在“研究咨询报告”栏目,上海交通大学竞争法律与政策研究中心课题组就上海“十三五”期间如何发挥竞争政策作用的问题进行了研究。在“域外文献选译”栏目,许小凡博士后翻译了欧盟委员会2014年3月21日316/2014号规章,即关于《欧盟运行条约》第101条第3款对技术转让协议类别的适用问题的规章,这对正在制定中的中国滥用知识产权反垄断指南有一定的参考价值。

希望在学界同仁的支持和帮助下,《评论》能够办成一份有特色、有影响的连续性、专业性的学术出版物。为达此目标,主办方会尽最大的努力。

最后需要特别说明的是,本卷的出版得到了百威英博(中国)有限公司的赞助,主办方对此表示诚挚的感谢!

王先林

2015年10月6日

目 录

学 术 专 论

- | | | |
|------------------------|-----|--------|
| 市场取向的经济改革与中国反垄断法的产生和发展 | 王先林 | • 1 • |
| 反垄断法体系的隐含差异与意义 | 李 剑 | • 26 • |

本卷聚焦：欧盟竞争法

- | | | | |
|--------------------------|-----|-----|--------|
| 欧盟必需设施原则考析：兼论对我国的启示 | 侯利阳 | 王继荣 | • 46 • |
| 欧盟反垄断法视阈下的国家保障公共经济利益服务行为 | 翟 巍 | | • 68 • |
| 论欧盟垄断协议规制制度的困境及其对我国的启示 | 兰 磊 | | • 84 • |

学位论文选登

- | | | |
|------------------------------------|-----|---------|
| 反垄断法与证券行业规制法协调
——以证券交易佣金反垄断审查为例 | 姚 婷 | • 121 • |
|------------------------------------|-----|---------|

案 例 研 究

- | | | |
|-------------------------------------|-----|---------|
| 浏览器屏蔽网页广告行为的不正当竞争认定
——基于消费者利益的考量 | 刘建臣 | • 146 • |
|-------------------------------------|-----|---------|

研究咨询报告

关于上海“十三五”期间如何发挥竞争政策作用的研究

上海交通大学竞争法律与政策研究中心课题组 • 162 •

域外文献选译

欧盟委员会 2014 年 3 月 21 日(EU.)316/2014 号关于《欧盟运行
条约》第 101 条第 3 款对技术转让协议类别的适用问题的规章

许小凡 译 • 217 •

学术动态

上海交通大学竞争法律与政策研究中心近期动态

• 228 •

《竞争法律与政策评论》约稿函

• 233 •

CONTENTS

Articles

- Market—oriented Economic Reforms and the Introduction and
Development of China's Anti—monopoly Laws *WANG Xianlin* • 1 •
- Implied Difference and Significance of Antimonopoly
Law System *LI Jian* • 26 •

Focus: EU Competition Law

- On EU's Practices of the Essential Facilities Doctrine: Also on
the Enlightenment to China *HOU Liyang & WANG Jirong* • 46 •
- Security of Public Economic Interest Service by State under
EU Competition Law *ZHAI Wei* • 68 •
- Dilemmas of EU's System Governing Restrictive Agreements and
their Significance on China *LAN Lei* • 84 •

Dessertation

- The Reconciliation between Antitrust Law and Security
Regulations: Taking the Antitrust Review of Trading
Commission as an Example *YAO Ting* • 121 •

Case Study

Analysis of Blocking of Advertising on Browser under Unfair
Competition Law: Thinking on Consumer's Interests

LIU Jianchen • 146 •

Consultation Report

How to Play the Role of Competition Policy for Shanghai's 5—
Year—Plan

Research Team of SJTU Center for Competition Law and Policy • 162 •

Translation of Chosen Literature

Commission Regulation (EU) No 316/2014 of 21 March 2014
on the application of Article 101(3) of the Treaty on the
Functioning of the European Union to categories of
technology transfer agreements

XU Xiaofan • 217 •

News

Recent News on SJTU Center for Competition Law and Policy • 228 •

Call for Paper for Competition Law and Policy • 233 •

市场取向的经济改革与中国 反垄断法的产生和发展*

王先林**

一、引言

相对于市场属于横向的制度安排来说,竞争政策或者反垄断法^{〔1〕}应当属于纵向的制度安排,其作用在于从纵向制度安排上来决定平行市场制度安排中企业之间竞争与合作的混合比例,对企业之间竞争的强度和合作的范围进行管理^{〔2〕}。在现代市场经济国家,反垄断法作为一种基本的市场规制手段,是保证经济正常运行必不可少的。以维护自由公平竞争秩序和经济发展活力为己任的

* 本文是作者为应邀赴美国宾夕法尼亚大学法学院亚洲法律中心主办的“Comparative Approaches to Regulation in India and China”研讨会做主题发言而撰写的中文稿。本次中文发表时有删节。本文也是作者主持的2015年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“经济全球化背景下中国反垄断战略研究”阶段性成果的一部分。

** 王先林,法学博士,上海交通大学特聘教授、博士生导师、凯原法学院常务副院长,竞争法律与政策研究中心主任,国务院反垄断委员会专家咨询组成员,上海市法学会竞争法研究会会长。

〔1〕 反垄断法在不同的国家或者地区有着不同的称谓。例如,在美国一般称为反托拉斯法;德国的相关立法称为反限制竞争法,又通称卡特尔法;欧盟和一些成员国称为竞争法;还有叫公平交易法、管制限制性商业行为法等。反垄断法常常与竞争法(此即狭义上的竞争法)、竞争政策通用,但在有些国家(包括中国),竞争法除了包括反垄断法之外,还包括反不正当竞争法;竞争政策在广义上除了包括竞争法之外,还包括旨在促进国内经济竞争自由和市场开放的各项政策措施,例如政府放松管制政策、国有企业私有化或者民营化政策、削减政府补贴或者优惠政策等。本文为叙述方便,除特别指明外,一般将反垄断法与竞争法、竞争政策做同一概念使用或者并用。

〔2〕 参见傅军、张颖:《反垄断与竞争政策:经济理论、国际经验及对中国的启示》,北京大学出版社2004年版,第13页。

反垄断法是现代经济法的核心,“是高级的市场经济之法”〔3〕。这是因为竞争是市场经济的基本特征和内在要素。市场经济在本质上是竞争性经济,竞争是市场经济最基本的运行机制,而市场本身并不能保证竞争的自由和公平,因此制定和实施反垄断法是现代市场经济条件下国家调节经济的重要方式和职能之一。虽然垄断和反垄断的思想和相关制度的萌芽可以追溯到两千多年前的古希腊奴隶社会和中国封建社会初期,但是现代意义上的反垄断法一般公认的是以1890年美国的《谢尔曼法》产生为标志的。在此后的一百多年的时间里,反垄断法律制度在世界各国得到普遍的建立和发展。在早期,反垄断法主要集中在发达的市场经济国家,成为这些国家保障和促进经济发展的重要政策法律工具。近二三十年来,越来越多的发展中国家也制定和实施了反垄断法,以保障和推动经济的改革和发展。1995年时大约有30个国家,如今有120多个国家制定了新的竞争法或者修改了原有的竞争法,还有几个国家准备制定竞争法〔4〕。

中国自20世纪70年代末实行以市场经济为取向的经济改革以来,经济发展迅速,现在已经成为世界上第二大经济体。在这个过程中,市场机制发挥了巨大的不可替代的作用。但同时,也带来了一些负面的影响。垄断问题即是其中的一个重要方面,并受到了越来越多的关注。为维护正常的市场竞争机制,并为国家进行市场规制提供法律依据,中国在长达十几年的讨论和争议之后,终于在2007年8月31日通过了《反垄断法》,自2008年8月1日起实施。该法在基本的实体制度方面主要借鉴了欧盟和美国反垄断法的相关规则,同时也在不少方面带有明显的中国特色,具有多元的政策目标。该法在实施7年多来既取得了重要的成果,也面临着进一步发展的挑战。当前需要重点关注和解决四个方面的问题,即将垄断行业作为进一步推进中国反垄断法实施的突破口、处理好产业政策与竞争政策的协调发展、促进反垄断与保护知识产权的协调发展以及重视培育中国的竞争文化等。随着中国经济改革的进一步深化,中国反垄断法律制度也会不断发展、完善,其实施也会逐步规范化,呈现出常态发展的趋势,在中国市场经济的发展中必将发挥越来越重要的作用。

〔3〕 史际春:《〈反垄断法〉与社会主义市场经济》,载《法学家》2008年第1期。

〔4〕 See Pradeep S. Mehta, *Why we must bust those air cargo cartels*, <http://www.financialexpress.com/news/why-we-must-bust-those-air-cargo-cartels/718212/0>. 最后访问时间:2013-03-03。最近两年,又有一些国家和地区制定或者修订了竞争法。例如,香港立法会于2012年6月正式通过了《竞争条例》。

二、中国反垄断法产生的经济背景和政策目标

（一）中国反垄断法出台的经济背景和简要过程

由于反垄断法以市场经济为其存在的基础，而中国在 1949 年以后长达 30 年的时间里实行的是高度集中的计划经济体制，否定、排斥市场竞争，因而没有反垄断法产生的土壤。

从 1979 年开始，中国实施了以市场经济为取向的经济体制改革，随着市场竞争机制的逐步引入并发挥越来越重要的作用，才相应地产生了从法律上反对垄断、保护竞争的要求，并逐步形成了若干反垄断法律规范。中国的经济体制改革首先是在农村推行家庭联产承包责任制，后来改革的重点由农村转入城市，增强企业活力成为改革的中心环节。在这期间，改革主要集中于微观层面，市场机制在经济中尚未起到主导作用，政府的行为依然遵循计划经济体制下的方式，对经济直接的行政控制还比较多。在这种情况下，反垄断法自然也不会受到关注。但在此期间，中国政府在 1980 年颁布了《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》，首次提出了反垄断的任务，不过其在总体上具有比较浓厚的计划经济色彩。与此同时，中国政府开始推动企业集团的发展，为此制定了一系列的规章和办法。进入 20 世纪 90 年代以来，随着工业总产值在国内生产总值中所占比例的增加，又由于国有企业在我国工业经济中起着举足轻重的作用，因此国有企业的改革成为重点。由于当时国有企业的规模普遍偏小，为使国有企业有能力与外商企业在国内外市场上开展竞争，中国政府决定发展一批能带动产业结构升级和具有国际竞争力的大型企业集团，引导企业之间的联合、兼并和重组。在这种政府引导和政策支持下，部分行业出现了一些规模较大的企业集团。而从国际上看，进入 20 世纪 90 年代以来，受经济学理论的影响，发达市场经济国家在反垄断法的实施中对合并普遍采取了较为宽容的态度。同时，经济全球化导致了更为激烈的国际竞争，其结果是国际大企业的合并增加了。在这种背景下，中国政府继续把培育具有国际竞争力的大公司和企业集团作为改革的战略重点。这样，基于推动国有企业改革和应对国际竞争压力的双重背景，中国政府在很长的一段时期推行了培育大型企业集团的政策，以致在电力、电信、民航、石化、银行等行业或者领域，几乎都被几个大企业所控制。这无疑在很大程度上使得中国对制定反垄断法缺少动力。

总体来看,在这一时期,中国实行有计划的商品经济,虽然市场竞争机制被有限度地引进,但由于中国自身经济发展的缺陷以及对竞争缺乏较全面的认识,使竞争在促使优胜劣汰、实现资源有效配置的同时,也产生了不正当竞争和排除、限制竞争等行为。于是,国家有关法规、法规性文件和规章中又对相应领域内的反垄断问题做了一些零星的规定。

以1992年中共十四大确立建立社会主义市场经济体制的改革目标为标志,中国的经济体制改革进入了一个新的阶段。尤其是中共十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》以来,随着市场化改革在各个领域的全面推进,竞争机制在很多领域被广泛推行。与此同时,从法律上反对垄断、保护竞争的要求也越来越迫切。相应的,在新的基础上也出现了相关的反垄断法律规范。具有非常重要意义的是1993年制定、实施的《中华人民共和国反不正当竞争法》(以下简称“《反不正当竞争法》”),其第二章规定的11种应予禁止的不正当竞争行为中就有5种行为属于垄断行为。其他法律如《价格法》、《招标投标法》和《对外贸易法》以及有关行政法规和规章也规定了若干反垄断的内容。

但是,原有的反垄断法律规范零散、不完善,不能适应中国社会主义市场经济进一步发展的需要,于是制定一部统一的、比较完善的反垄断法成为中国的现实需求。但是,中国反垄断法的出台可以说是经历了一个非常漫长曲折的过程。自20世纪80年代起,随着中国以市场为取向的改革的深入,关于中国应当制定反垄断法的呼声就日渐高涨,由于种种原因,直到2007年8月30日我国才出台了《反垄断法》,前后相距达20年。即使是从1993年《反不正当竞争法》出台算起,也有14年的时间。因此,说中国反垄断法的出台是“千呼万唤始出来”、“二十年磨一剑”似乎并不过分。这种状况的形成有着多方面的原因。首先是经济体制方面的原因。如前所述,中国长期以来实行高度集中的计划经济体制,不存在真正意义上的市场经济,企业也不是市场主体,而只是政府机构的附属物,因而企业之间也没有严格意义上的市场竞争,也不需要反垄断法。因此,经济体制改革的进程决定了市场竞争机制发挥作用的程度,也决定了需要以维护市场竞争机制为己任的反垄断法的紧迫程度。其次是观念方面的原因。一些似是而非甚至明显错误的观念在很大程度上影响了中国反垄断立法的进程。例如,有人基于对反垄断法与规模经济之间关系的不正确理解而担心制定反垄断法会妨碍国家鼓励企业合并、将企业做大做强的政策,从而不利于组建一批经济上的“航空母舰”,不利于增强我国企业的国际竞争力,不利于实现规模经济效益。有

的更明确指出,中国目前的企业规模不是大了,而是小了。这种观念必然就是反对我国制定反垄断法,至少是不主张现在就出台反垄断法。再次是利益博弈的原因。虽然从总体上讲反垄断法有很多积极意义,但是并不是任何人在任何时候都喜欢反垄断法的。实际上,一些既得利益集团的不支持甚至阻挠也在一定程度上延缓了中国反垄断法的出台。特别是一些垄断行业既是国有企业,也有管理权力,可以通过多种方式表达其利益诉求,或者反对这部法律的制定,或者主张本行业在反垄断法中得到豁免。同时,多个部门从自身利益出发争取反垄断的执法权也在一定程度上拖延了中国反垄断法出台的时间。最后是理论分歧的原因。无论是在经济学界还是在法学界,无论是在国外还是在国内,对于反垄断法是否有存在的合理性这一根本问题以及一些具体的制度设计都有着不同的认识,甚至严重分歧。即使在今天,一些受自由派经济学家影响的学者仍然对反垄断法持强烈的批评和排斥的态度〔5〕。对某个具体制度(如行政性垄断规制制度等)是否需要纳入以及它的制度设计也存在很多争议〔6〕。这也在一定程度上影响了决策者在中国推动反垄断法的决心,至少是延缓了该法的出台。

中国《反垄断法》在巨大的争议声中最终于2007年8月30日出台了。该法内容的合理性和规制力度与人们原先的期待还是有较大差距的。例如,对于反垄断执法机构没有直接加以明确,而只是规定“国务院规定的承担反垄断执法职责的机构(以下统称国务院反垄断执法机构)依照本法规定,负责反垄断执法工作”,而不是学者所普遍津津乐道的由反垄断法直接创设“一个独立、统一和权威的反垄断执法机构”,后来国务院规定的反垄断执法机构竟多达三个。对于管制性产业的监管机构与反垄断执法机构之间的关系,虽然该法在最后通过时删去了原来草案附则中有关行业监管部门在各自监管行业执行反垄断法的规定,但是这个问题本身并不明确,为未来在这些领域的反垄断执法留下了隐患;对于行政性垄断问题,虽然仍然保留了专章规定,但是对滥用行政权力排除、限制竞争行为的调查和责任追究却相对于《反不正当竞争法》的规定没有明显进步,效果难以乐观;对于法律责任,原先的草案中分别规定了行政责任、民事责任和刑事责任,但最后通过时却删除了刑事责任,大大降低了该法对卡特尔等行为的威慑

〔5〕 例如薛兆丰:《商业无边界:反垄断法的经济学革命》,法律出版社2008年版。该书除了正文的论述对反垄断法及其具体制度提出批评外,还在封底引用了多位著名学者批评美国反托拉斯法的论述。例如,米尔顿·弗里德曼说:反垄断法的害处远远大于好处,所以最好干脆废除它;R·H·科斯说:我被反垄断法烦透了。假如价格涨了,它就说“是垄断性定价”;价格跌了,它就说“是掠夺性定价”;价格不变,它就说“是合谋性定价”。

〔6〕 参见王先林:《〈反垄断法〉的若干主要争论》,《检察风云》2007年第22期。

力;对于该法在特殊领域的适用问题,其第七条的规定没有必要,并且容易引起不必要的误解,甚至被一些国企利用来作为其故意不依法从事经营行为的借口;对于反垄断执法程序,该法规定非常笼统,缺少确保程序正当性的一些基本要素;对于弥补反垄断行政执法资源不足的反垄断民事诉讼几乎没作规定,更不谈在当事人举证和法院认定证据等方面的具体规则,相关的实践只有依靠最高人民法院的司法解释,而这往往又有司法越权的嫌疑。

以上情况表明,中国《反垄断法》的出台经历了漫长的过程,内容也不尽如人意,但是以市场经济为取向的经济改革终究催生了这部市场经济条件下的重要法律。这既表明立法就是一个各方面利益相互博弈、相互协调的过程,也体现了中国以市场为取向的经济改革和发展对于反垄断法维护正常竞争机制的内在要求。

(二) 中国反垄断法的政策目标

反垄断法的政策目标是指通过规范市场竞争行为和维护市场竞争秩序所应当保护的利益和实现的功能。虽然从美国的《谢尔曼法》算起,现代反垄断法已有 100 多年的历史,而且已成为许多国家、地区甚至国际组织法律体系中的重要组成部分。但无论在理论上还是在实践中,反垄断法的政策目标都没有一个统一的模式,存在“一元论”(即经济效率)和“多元论”的差异。“如果说各个法域的竞争法均以规范经营行为、维护市场竞争的基本内容为其共同特征的话,那么,在保护竞争的名义下,其所保护的利益和实现的功能却各有不同,从而使其规则的内容、解释和适用表现出种种差异。例如,竞争法之保护竞争,可以是指保护公民的经济自由,并维护政治民主的经济基础;可以是指保护竞争者,如中小企业,从而维持具体经济交往中的利益平衡;可以是指保护特定或不特定的消费者的利益;也可以纯粹是指保护竞争过程本身,从而确保市场机制发挥其资源高效配置作用和对生产效率的促进作用;还可以是指打破区域或市场之间的资源流动壁垒,推动更广大市场的一体化,等等。”〔7〕

实际上,反垄断法的政策目标是由各个国家所面临的经济社会条件和国际环境所决定的。一国特定时期的经济体制背景、经济发展水平和目标、市场秩序与产业结构状况、政府权力运作情况、国际竞争环境以及相应的主流经济理论,都会影响该国竞争法的政策目标。中国现实的经济社会基本情况是:虽然已经确立了建立社会主义市场经济体制的目标,并且市场经济体制的基本框架已经基本形成,但是在较长的时期里带有过渡体制的特点,需要通过法律来为市场竞

〔7〕 王源扩:《我国竞争法的政策目标》,载《法学研究》1996年第5期。

争机制的形成和发展创造条件，特别是消除行政权力对市场竞争的不当影响。同时，中国目前的产业结构在总体上呈现出分散化的情况，而且在经济全球化和世界经济一体化的背景下，中国企业的发展面临着巨大的国际竞争压力，因此反垄断法不应也不会影响中国企业的做大做强。而另一方面，中国市场上的竞争还很不规范，公平竞争的环境尚未形成，消费者利益受到损害的情况还比较严重。这些现实的情况是在确定中国反垄断法的政策目标时必须考虑的基本因素。

与一些国家或者地区相关立法规定的政策目标往往不太明确或者干脆就没有规定不同，中国的《反垄断法》明确规定了相应的立法目的。该法第1条规定：“为了预防和制止垄断行为，保护市场公平竞争，提高经济运行效率，维护消费者利益和社会公共利益，促进社会主义市场经济健康发展，制定本法。”这表明，中国反垄断法的政策目标是多元的。但是，这里的规定含义过于宽泛，也看不出不同目标之间的关系，因此需要对其进一步具体化。

结合中国现有的法律规定和现阶段的基本经济社会情况，中国反垄断法的政策目标可以大致概括如下：

第一，保护公平竞争，促进社会公正。维护社会公平、正义是任何法律首要的、根本的目标。反垄断法体现对这一目标的追求是通过维护公平、竞争的市场秩序，保证竞争机制功能的正常发挥来实现的。反垄断法维护公平竞争秩序主要体现在其禁止滥用市场支配地位制度和禁止行政性垄断制度上。这要求在反垄断立法、行政执法和司法中，都应当确认、实现和保护经营者之间、经营者和消费者之间以及他们与国家、社会之间的利益平衡，无论在整体上还是在具体个案中都能确保体现和促进社会公正。

第二，保护有效竞争，促进经济效率。促进经济效率也是法律，尤其是直接调整经济关系的法律的根本目标。反垄断法体现对这一目标的追求是通过保护有效竞争来实现的。在美国，受芝加哥学派的影响，有人甚至声称“反垄断法的唯一目标就是经济效率”。中国反垄断法虽然不主张这种单一的政策目标，但是无论是主流的经济理论还是反垄断的立法、执法实践，都认为有效竞争是反垄断法的政策目标。这意味着“完全竞争”不仅在实践中不可能实现，也不是在政策上值得追求的目标。这要求反垄断法对自由、公平竞争的维护不以牺牲规模经济效益为代价，而要实现两者的统一，既防止因片面强调产业组织政策而严重限制市场竞争，又防止过分反垄断而牺牲应有的规模经济效益，以提高中国企业的竞争力，最终促进社会主义市场经济的健康发展。中国《反垄断法》中规定的适用除外和豁免制度就具体体现了这一政策目标。