

《中华人民共和国反垄断法（修正草案）》要点解读

来源：武大竞争法公众号

引言：2020年1月2日，国家市场监管总局公布了《〈中华人民共和国反垄断法〉修订草案（公开征求意见稿）》，向社会公开征求意见，这也是《反垄断法》自2008年生效以来，官方首次对社会发布修订草案。2021年4月21日，全国人大常委会公布了2021年度立法工作计划，其中“反垄断法（修改）”被列为37项初次审议的法律案之一。

2021年10月19日，《中华人民共和国反垄断法（修正草案）》（下称“《草案》”）首次提请全国人大常委会会议审议，10月23日《草案》公布。此次《反垄断法》的修改坚持规范与发展并重，《草案》的通过将进一步推动反垄断法律制度的健全。笔者将聚焦于《草案》的几项要点，在下文进行简要解读。

一、明确竞争政策的基础地位和公平竞争审查制度的法律地位

《草案》将《反垄断法》第四条中的“国家制定和实施与社会主义市场经济相适应的竞争规则”修改为“国家强化竞争政策基础地位，制定和实施与社会主义市场经济相适应的竞争规则。”近几年来，我国官方文件中对于竞争政策的表述从“逐步确立”到“强化”，从“基础性地位”到“基础地位”，竞争政策越来越受到重视。此条款的修改在法律上确认了竞争政策的基础地位，为我国今后制定和实施广义上的竞争政策提供了法律保障，也为确立整体的竞争政策框架奠定坚实的法律基础。

《草案》增加“国家建立健全公平竞争审查制度。行政机关和法律、法规授权的有管理公共事务职能的组织在制定涉及市场主体经济活动的规定时，应当进行公平竞争审查”作为第五条，完善了公平竞争审查制度的顶层设计，明确了公平竞争审查制度的审查主体和审查对象。此前，公平竞争审查制度主要依据于国务院发布的规范性文件，《草案》若能通过，公平竞争审查制度将实现从“软法”到“硬法”的转变，成为一项“刚性约束”。届时，《反垄断法》中的公平竞争审查制度和行政性垄断规制制度相配合，可以弥补违法救济程度偏弱的短板，从事前预防、事中监管、事后纠偏三个维度规制行政性垄断。

二、回应数字经济发展背景下的新问题

《草案》在总则第十条规定“经营者不得滥用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争”，同时在第二十二第二款中规定“具有市场支配地位的经营者利用数据和算法、技术以及平台规则等设置障碍，对其他经营者进行不合理限制等，属于前款规定的滥用市场支配地位的行为。”2007年颁布的《反垄断法》是基于传统工业经济而构建的反垄断规制体系，但数字经济时代的市场竞争在外在形式和内在元素上与传统工业经济时代相比皆呈现出不同的特点，将数据、算法、技术、资本元素纳入《反垄断法》的规制体系，反映出《反垄断法》与时俱进的品质。第二十二第二款的规定，也为数字经济领域滥用行为的界定提供法律依据，有利于加强对互联网平台的法律监管，为科技创新和新业态、新模式的发展提供更多空间。

此外，数字经济背景下平台倾向于收集并分析包括隐私和个人信息在内的数据，平台作为利益主体很可能在利用这些数据时侵犯个人的隐私权和数据权，11月份即将施行的《个人信息保护法》的出台就这一问题进行了回应，学界对于《反垄断法》是否应当增加个人隐私和个人信息数据保护的相关内容存在较多讨论。此次《草案》将第四十一条中的“反垄断执法机构及其工作人员对执法过程中知悉的商业秘密负有保密义务”修改为“反垄断执法机构及其工作人员对执法过程中知悉的商业秘密、自然人的隐私和个人信息负有保密义务”，强调反垄断执法中对于个人隐私和信息的保护，反映出了数字经济时代反垄断执法需要注意的问题。尽管此次修改仅在执法层面强调了反垄断执法部门和执法人员对于个人隐私和信息的保护，并没有在立法目的条款直接增加相关内容，但是我们仍然能够从该处修订中看到《反垄断法》对于私权保护的担当。

三、回应以往《反垄断法》实施中出现的问题

（一）新增“安全港”条款

《草案》规定，“经营者能够证明其在相关市场的市场份额低于国务院反垄断执法机构规定的标准的”原则上不予禁止，“但有证据证明经营者达成的协议排除、限制竞争的除外。”安全港条款的确立有助于提升市场主体的市场预判，也有利于市场主体进行自我审查。此条款借鉴了域外经验，契合国际反垄断实践的通用做法，也符合我国的现实国情。

（二）建立经营者集中审查期限“停表”制度。

《草案》规定，在“经营者未按规定提交文件、资料导致审查工作无法进行”、“出现对经营者集中审查具有重大影响的新情况、新事实需要进行核实”、“对经营者集中附加的限制性条件需要进一步评估，且经营者同意”这三种情况下，国务院反垄断执法机构可以决定中止计算经营者集中的审查期限。这是借鉴了欧盟竞争法中的“停表”制度，在实践中审查机构会因为申报案件数量、审理难度等各方面因素面临较大的时限压力，停表制度的建立，缓解了现实中审查时限届满当事人只能撤回申请再报的问题。在满足条件的情况下，这无论对当事人还是对审查机构来说都是一种更为高效的选择。

四、加强反垄断执法保障

在总则部分，新增“国家健全完善反垄断规则制度，充实反垄断监管力量，加强反垄断执法，维护公平竞争秩序”作为第十条第一款的内容，自2018年反垄断机构整合之后，反垄断执法人员的编制实际上大幅度减少，一定程度上削弱了反垄断执法力量，该条修订则回应现实问题，为充实反垄断监管力量和加强反垄断执法工作提供法律保障。

新增“反垄断执法机构依法对滥用行政权力排除、限制竞争的行为进行调查，有关单位或者个人应当配合，如实提供相关文件、资料，说明有关情况”作为第五十四条，明确了反垄断执法机构对滥用行政权力排除、限制竞争行为进行依法调查时有关单位或者个人的配合义务，进一步保证反垄断执法机构对于调查权的行使，完善了反垄断执法机构的程序性权力。新增“经营者、行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织实施排除、限制竞争行为的，反垄断执法机构可以对其法定代表人或者负责人进行约谈，要求其采取措施进行整改”作为第五十五条，为反垄断执法机构处理排除、限制竞争的执法行为赋予了新的处理权限。新增“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织没有上级机关的，由反垄断执法机构责令改正。行政机关和法律、法规授权

的具有管理公共事务职能的组织应当将有关改正情况书面报告上级机关和反垄断执法机构”作为第六十一条（原五十一条）第二款的内容，明确了在法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织实施行政性垄断行为时，在没有上级机关的情况下反垄断执法机构对其拥有直接的制裁权，但是可以看出目前对于行政性垄断行使制裁权的主体仍然主要是“上级机关”，对于行政权力的制衡仍有可为之处。

五、完善反垄断法法律责任制度

完善责任主体制度。法案规定“经营者的法定代表人、主要负责人和直接责任人员对达成垄断协议负有个人责任的，可以处一百万元以下的罚款。”责任主体增加了经营者的法定代表人、主要负责人和直接责任人员，增加达成垄断协议的个人违法成本，增强《反垄断法》的威慑力。

完善责任体系。从民事责任制度来看，第六十条中规定“经营者实施垄断行为，给他人造成损失的，依法承担停止侵害、恢复原状、赔偿损失等民事责任”，民事责任规定更加具体明确，有利于维护受害者的权利。第六十条规定“经营者实施垄断行为，侵害社会公共利益的，人民检察院可以依法向人民法院提起民事公益诉讼”，明确了公益诉讼制度在反垄断领域的应用。另外，新增“经营者因违反本法规定受到行政处罚的，依照国家有关规定记入信用记录，对严重违法失信行为给予信用惩戒，并向社会公示”作为第六十四条，调用信用惩戒手段惩治实施垄断的违法行为。《草案》第六十七条规定“违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任”，完善了反垄断刑事责任制度，虽然该条属于原则性的规定，并未具体规定刑事责任的主体，但为以后追究相关违法主体的刑事责任提供了一定的可能性。责任力度方面，提高行政罚款固定额度，进一步增强《反垄断法》的震慑力。《草案》很大程度上完善了责任体系，多种处罚手段并用，联合惩戒，构筑《反垄断法》有效威慑体系，为竞争政策提供强有力的保障。

《反垄断法》自2008年8月1日施行以来，日益成为我国经济法体系的核心，对于保护公平竞争、提高经济运行效率、维护消费者利益和社会公共利益、促进高质量发展等发挥了十分重要的作用。但是，随着我国经济的日新月异和社会生活的不断变化，《反垄断法》在实施过程中逐渐暴露出原有执法体制不够健全、处罚力度不足等方面的问题，数字经济的迅速发展也给《反垄断法》修改工作带来了机遇与挑战。十三年后的今天，《反垄断法》（修正草案）总结了反垄断执法实践，将域外成功经验进行本土化借鉴，明确了竞争政策的基础地位和公平竞争审查制度的法律地位，对数字经济背景下的新问题进行了回应，加强了反垄断执法保障，完善了《反垄断法》法律责任制度。期待《反垄断法》修正案在未来能够更好地维护市场竞争秩序，优化市场在资源配置中的效率，保护好消费者的合法权益。

参考文献：

- [1] 孙晋：《竞争法原论》，法律出版社2020年版。
- [2] 王先林：《强化竞争政策基础地位背景下的〈反垄断法〉修订》，载《竞争法律与政策评论》2016年第6卷。
- [3] 孙晋：《新时代确立竞争政策基础性地位的现实意义及其法律实现——兼议〈反垄断法〉的修改》，载《政法论坛》2019年第2期。

[4] 杨东：《论反垄断法的重构：应对数字经济的挑战》，载《中国法学》2020年第3期。

[5] 焦海涛：《〈反垄断法〉的修订动因与完善方向》，载《竞争法律与政策评论》2020年。

[6] 王先林：《论我国垄断协议规制制度的实施与完善——以〈反垄断法〉修订为视角》，载《安徽大学学报（哲学社会科学版）》2020年第1期。

[7] 孙晋：《我国〈反垄断法〉法律责任制度的缺失及其完善》，载《法律适用》2009年第11期。

[8] 赵文君：《坚持规范与发展并重 反垄断法修正草案首次提请全国人大常委会会议审议》，载新华网：http://www.news.cn/mrdx/2021-10/20/c_1310257334.htm。