

《中华人民共和国反垄断法（2022 修订）》

简要解读

十三届全国人大常委会第三十五次会议6月24日表决通过关于修改反垄断法的决定，自2022年8月1日起施行。本次修改既对原法部分条文进行了修改和删除，做到了“吐故”，亦新增了诸多条文，做到了“纳新”；既从宏观角度强化了竞争政策基础地位，强调了公平竞争审查的法律地位，亦从微观角度强化了数字经济反垄断，增加“安全港”规则。总体而言，本次反垄断法修订具有以下变化：

一、明确党的领导，保障党对反垄断工作的领导作用

新《反垄断法》在第四条第一款规定了“反垄断工作坚持中国共产党的领导”，在第四条第二款“坚持市场化、法治化原则，强化竞争政策基础地位”则为党领导下的反垄断工作指明了方向和原则。之所以在《反垄断法》中公开明确“党的领导”，其目的在于保障反垄断工作有序开展，推动竞争政策有效落实，为我国市场经济改革保驾护航。首先，在过去的反垄断执法中，一旦涉及电信、石化、建材、电力等行业的大型国企，就会遭遇阻力，在国有企业占据主导地位的行业，引入市场竞争亦较为反复曲折。其次，改革开放以来，地方政府通过先试先行，开展区域竞争，在发挥各地自然优势和政策创新优势的同时，也逐渐形成了一系列隐形的地方保护属性的市场壁垒，从而妨碍到全国统一大

市场的建设。因此，如何处理好市场化改革、竞争执法与巩固国有企业主导地位的关系，需要更高层面的统筹，而党的领导正能够为反垄断提供更高的站位和更强有力的政策执行力。

二、强化竞争政策基础地位，公平竞争审查制度明确入法

公平竞争是市场经济的基本原则，也是市场机制高效运行的重要基础。强化竞争政策的基础性地位，既是我国社会主义市场经济体制改革不断深化的内在要求，也是顺利实现经济发展模式由粗放型高速增长向高质量发展转换的必然选择。新修《反垄断法》第四条第二款着重强调了对竞争政策基础性地位的强化：一方面，通过强化竞争政策的基础性地位，防止政府过度和不当干预市场，有利于保障资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。另一方面，强化竞争政策的基础性地位，有利于调动各类市场主体的积极性和创造性，培育和催生经济发展新动能；有利于消除影响公平竞争、妨碍创新的各种制度束缚，为大众创业、万众创新营造公平竞争的市场环境。

公平竞争审查制度是规范政府行为，强化公平竞争基础性地位的重要制度保障。2016年，在《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》国发〔2016〕34号中首次引入公平竞争审查制度，主要对各级政府部门是否滥用行政权力限制竞争进行事前事后审查和自查自纠。新修《反垄断法》第五条规定了“国家建立健全公平竞争审查制度”使得该制度在《反垄

断法》层面获得了上位法支撑，有助于国家从立法层面进行公平竞争审查整体部署，为后续进一步健全该制度做好铺垫。

三、加强监管，积极应对数字经济反垄断

新修《反垄断法》第9条明确规定“经营者不得利用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等从事本法禁止的垄断行为。”本条内容规定在总则部分，突出了对平台经济、数字经济的强监管力度，对于其他具体制度及其适用均有指导价值，其意义和影响深远。

数字经济和平台经济以数据为关键生产要素，以网络为重要载体，属于技术型经济活动，也因此较易产生较高的市场壁垒，最终发展出巨头企业，产生垄断行为。发生在平台经济领域的垄断行为，如“二选一”、“大数据杀熟”、“自我优待”等均涉及较强的网络技术和算法。本次修法围绕数字经济领域的核心要素进行立法，在总则部分做出原则性规定，释放出清晰的数字监管信号。

四、优化垄断行为相关规范配置，回应反垄断重大实践需求

新修反垄断法分别对垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中等方面做出了较为重大的修改，回应了近年来反垄断执法与司法的实践需求。

在垄断协议方面，第十八条第二款“对前款第一项和第二项规定的协议，经营者能够证明其不具有排除、限制竞争效果的，不予禁止。”增加了反竞争效果抗辩条款，细化了纵向垄断协议

认定规则；第十八条第三款“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，并符合国务院反垄断执法机构规定的其他条件的，不予禁止。”则创设了适用于纵向垄断协议的“安全港”规则，有助于降低行政执法成本，提高执法效率，同时给经营者提供明确的预期，降低经营者的合规负担；第十九条“经营者不得组织其他经营者达成垄断协议或者为其他经营者达成垄断协议提供实质性帮助。”这一规定的核心目的是应对垄断协议的复杂性，解决参与垄断协议的组织者、帮助者等主体的行为定性和法律责任问题。

在滥用市场支配地位方面，第二十二条第二款“具有市场支配地位的经营者不得利用数据和算法、技术以及平台规则等从事前款规定的滥用市场支配地位的行为。”与本法总则第九条相呼应，明确了数字经济时代滥用市场支配地位的反垄断态度有助于破除数据垄断、算法歧视等方式产生的垄断行为。但本条依然存在许多值得探讨和深化之处，如是否每个案件均须界定相关市场？数据、流量、算法等要素在相关市场界定、市场支配地位评估等方面具有何作用？这些问题有待理论和实践深入探索。

在经营者集中审查制度方面，新修《反垄断法》一共产生了三处修改，一是在原法第二十一条基础上新增两款，规定了经营者集中时应申报而未申报的处理方式，二是新增了经营者集中审查的中止情形和经营者集中分类分级审查制度指引。

在行政垄断方面，本次修法通过新增条文，增加文字等方式扩充了负面行为清单，助力打破行政垄断。例如新增条文第四十条“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不得滥用行政权力，通过与经营者签订合作协议、备忘录等方式，妨碍其他经营者进入相关市场或者对其他经营者实行不平等待遇，排除、限制竞争。”旨在防止利用合作协议等方式实施垄断行为，行政机关不得在合作协议、备忘录中设定有利于合作企业的条款，妨碍其他经营者参与竞争。

五、大修“法律责任”，强化反垄断法威慑效果

新修《反垄断法》法律责任一章修改幅度较大，总体而言主要包括以下三个方面，第一，强化违法惩戒力度、大幅提升经营者违法的成本；第二，与时俱进地引入民事公益诉讼制度。

在强化违法惩戒力度方面，主要体现为提升和细化了各个罚款幅度，如垄断协议部分将“尚未实施所达成的垄断协议的”由“五十万元以下罚款”提升为“三百万元以下罚款”。新增了上一季度没有销售额的情形下的罚款为“五百万元以下”。除传统的行政处罚之外，本次修法还增加了刑事责任、失信惩戒等违法行为纠正和监督方式。

在民事公益诉讼方面，新修《反垄断法》第六十条第二款新增规定“经营者实施垄断行为，损害社会公共利益的，设区的市级以上人民检察院可以依法向人民法院提起民事公益诉讼。”垄断行为的危害具有发散性、涉众性，侵害的是不特定多数人的利

益。受到损害的经营者或消费者可以向法院提起诉讼，要求实施垄断行为的经营者承担民事责任。但是，囿于力量悬殊、信息偏在、举证困难等因素而经常败诉。解决这一问题，一方面需要改进反垄断民事诉讼的证明标准和证据规则，适度降低弱势原告方的举证负担，同时还可以借助民事公益诉讼制度加强原告方的诉讼力量。本次新增的反垄断公益诉讼制度将极大有助于反垄断方面的民事纠纷解决。

本次反垄断法修订进行了极大幅度的修改，共产生 35 处变化，其中新增法律条文共 12 条，在原法条基础上进行增删的共 22 条。整体而言，本次修法顺应了高质量发展的需求，强化了反垄断监管能力，有助于推动有效市场和有为政府更好结合，实现公平竞争良性发展，助力全国统一大市场建设。