

学习培训用书

中华人民共和国 反 垄 断 法 释 义

主 编

吴高盛

(全国人大常委会法制工作委员会立法规划室 主任)

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国 反垄断法释义

主编 吴高盛

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国反垄断法释义/吴高盛主编. —北京:
中国法制出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0175 - 3

I. 中… II. 吴… III. 反托拉斯法 - 法律解释 - 中国
IV. D922. 295

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 147326 号

中华人民共和国反垄断法释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO FANLONGDUANFA SHIYI

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/ 6.75 字数/ 145 千

版次/2007 年 9 月第 1 版

2007 年 9 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0175 - 3

定价: 16.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66032584

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

说 明

2007 年 8 月 30 日，第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议审议通过了《中华人民共和国反垄断法》，同日，国家主席胡锦涛签发第六十八号主席令，公布了《中华人民共和国反垄断法》，自 2008 年 8 月 1 日起施行。这是我国为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而制定的一部重要法律。

在市场经济发达的国家和地区，反垄断法被誉为“经济宪法”，如美国、日本以及欧盟及其成员国等，都建立了反垄断法律制度。反垄断法通过对垄断协议、滥用市场支配地位以及具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中的规制，对于维护市场竞争秩序，保护公平竞争，保障消费者利益，促进经济健康发展，具有十分重要的作用和意义。在我国，随着改革开放的深入发展，社会主义市场经济体制逐步完善，在这个过程中，也开始出现一些形式的垄断行为，如经营者滥用市场支配地位垄断价格、掠夺性定价、强制交易、搭售和附加不合理交易条件，甚至产生价格联盟、划分市场、限制产量等各种形式的垄断协议，在部分地区、行业中不同程度存在的行政机关和其他组织滥用行政权力，排除、限制竞争的现象等，这些垄断行为直接损害了消费者和其他经营者的合法权益，妨碍了全国统一、竞争有序的市场体系的建立。有必要制定反垄断法预防和制止垄断行为，保障社会主义市场经济健康发展。

反垄断法全文共 8 章 57 条，对适用范围、基本原则、执法

机构，垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中等需要规制的垄断行为以及不得滥用行政权力排除、限制竞争，对涉嫌垄断行为的调查、法律责任等，作了明确规定。

为了方便广大读者学习、正确理解反垄断法的各项规定，吴高盛、马辉、姜孟亚、李大伟、王锴、祖彤、李尧、李春泉、徐志成等从事立法研究工作的同志编写了本书，最后由吴高盛同志统稿、审定，并担任主编。由于水平有限，本书难免存在不足之处，敬请读者批评指正。

2007 年 9 月

目 录

第一章 总 则	1
第一条 【立法目的】	1
第二条 【适用范围】	5
第三条 【调整对象】	8
第四条 【基本原则】	11
第五条 【允许经营者集中】	14
第六条 【不得滥用市场支配地位】	16
第七条 【特殊行业的保护及监管】	19
第八条 【禁止行政垄断】	23
第九条 【反垄断组织协调机构】	25
第十条 【反垄断执法机构】	28
第十一条 【行业协会反垄断义务】	29
第十二条 【经营者及相关市场的含义】	32
第二章 垄断协议	36
第十三条 【横向垄断协议】	37
第十四条 【纵向垄断协议】	41
第十五条 【垄断协议豁免的情形】	43
第十六条 【行业协会不得实施垄断行为】	47
第三章 滥用市场支配地位	50
第十七条 【禁止滥用市场支配地位】	51
第十八条 【市场支配地位的认定因素】	55
第十九条 【市场支配地位的推定因素】	58
第四章 经营者集中	62
第二十条 【经营者集中的情形】	62

第二十一条	【经营者集中事先申报】	65
第二十二条	【经营者集中申报豁免】	68
第二十三条	【申报集中的文件资料】	70
第二十四条	【文件不完备的处理】	72
第二十五条	【经营者集中初步审查】	73
第二十六条	【经营者集中进一步审查】	76
第二十七条	【经营者集中审查的因素】	78
第二十八条	【集中的禁止与豁免】	81
第二十九条	【集中豁免可附加条件】	82
第三十条	【审查决定的公布】	83
第三十一条	【外资并购的国家安全审查】	84
第五章	滥用行政权力排除、限制竞争	87
第三十二条	【禁止行政权力限定商品】	87
第三十三条	【禁止行政权力妨碍商品地区间流通】	92
第三十四条	【禁止行政权力排斥或限制外地经营者 参加本地招投标】	96
第三十五条	【禁止行政权力排斥或限制外地经营者 在本地投资或设立分支机构】	99
第三十六条	【禁止行政权力强制经营者从事垄断行 为】	101
第三十七条	【禁止行政权力制定排除、限制竞争的 规定】	104
第六章	对涉嫌垄断行为的调查	107
第三十八条	【反垄断行为的调查与举报】	107
第三十九条	【反垄断执法机构的调查措施】	109
第四十条	【反垄断执法程序】	111
第四十一条	【执法机构及其工作人员保密义务】	112
第四十二条	【被调查者的配合义务】	113

第四十三条 【被调查者及利害关系人陈述意见的权利】	114
第四十四条 【认定垄断行为的决定及其公布】	115
第四十五条 【中止调查、终止调查、恢复调查】	116
第七章 法律责任	119
第四十六条 【达成、实施垄断协议的行政责任】	128
第四十七条 【滥用市场支配地位的行政责任】	134
第四十八条 【经营者违法集中的行政责任】	138
第四十九条 【确定罚款数额的因素】	139
第五十条 【垄断行为的民事责任】	141
第五十一条 【实施行政垄断的责任】	144
第五十二条 【阻碍反垄断执法的责任】	147
第五十三条 【反垄断当事人的法律救济】	151
第五十四条 【反垄断执法机构工作人员渎职的责任】 ..	155
第八章 附 则	161
第五十五条 【本法与知识产权法的关系】	161
第五十六条 【农产品经营活动中的联合或协同行为】 ..	163
第五十七条 【实施日期】	165
 附录:	
中华人民共和国反垄断法	167
(2007 年 8 月 30 日)	
关于《中华人民共和国反垄断法(草案)》的说明	180
(2006 年 6 月 24 日)	
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国反垄断法 (草案)》修改情况的汇报	192
(2007 年 6 月 24 日)	
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国反垄断法	

(草案二次审议稿)》审议结果的报告	197
(2007 年 8 月 24 日)	
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国反垄断法	
(草案三次审议稿)》修改意见的报告	199
(2007 年 8 月 29 日)	
中华人民共和国反不正当竞争法	202
(1993 年 9 月 2 日)	

第一章 总 则

【本章概述】 总则是对法的一般性问题所作的规定，主要包括立法目的、适用范围、调整对象、基本原则及管理体制等。本法总则共 12 条，第 1 条是关于立法目的的规定，第 2、3 条分别是关于本法适用范围和调整对象的规定，第 4 条是关于本法指导思想与基本原则的规定，第 5、6 条是关于本法两个具体方面的基本原则的规定，第 7、8、11 条是关于本法调整对象的原则规定，第 9、10 条是关于反垄断管理体制的规定，第 12 条是关于本法两个最重要的概念的解释。

第一条 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。

【释义】 本条是关于立法目的和立法宗旨的规定

作为保护市场竞争，维护市场竞争秩序，充分发挥市场配置资源基础性作用的重要法律制度，素有“经济宪法”之称的反垄断法是在我国市场经济快速发展和国际化程度日益提高的大背景下制定的。根据本条规定，它的制定是以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为目的。应该

说，这几个方面的立法目的是有机的统一整体，并不是割裂的或者相互冲突的，实践中，需要进行综合平衡，如并不是对于所有“垄断行为”都不加区分的进行制止，而是要综合平衡竞争秩序，平衡对经济效率的影响，对消费者和社会公共利益的影响进行判定，因此，本法还规定了相应的豁免制度。

一、预防和制止垄断行为是反垄断法的直接目的。二十多年的改革开放，我国社会主义市场经济体系逐步完善，但在这个过程中，各种形式的垄断行为也开始出现，如经营者滥用市场支配地位垄断价格、掠夺性定价、强制交易、搭售和附加不合理交易条件；相互之间达成价格联盟、划分市场、限制产量等各种形式的垄断协议；部分地区、行业企业合并、重组中出现的垄断苗头；不同程度存在的行政机关和其他组织滥用行政权力，排除、限制竞争的现象等。这些垄断行为的出现直接危害了市场竞争，损害了消费者和其他经营者的合法权益，妨碍了全国统一、竞争有序的市场体系的建立。因此本法的直接目的就是要预防和制止这些垄断行为，总则第3条对这些行为进行了列举。但同时需要注意两个方面，第一，对垄断行为要预防和制止并重，不能等到垄断行为已经产生了严重后果，对国民经济运行产生了严重不良影响后有关部门才采取相应措施。因此，本法第9条在规定反垄断委员会职责时就明确了其“（一）研究拟订有关竞争政策；（二）组织调查、评估市场总体竞争状况，发布评估报告”的职责，这集中体现了对垄断行为的事前预防，在后面的章节中还有相关的具体规定。第二，我国处在经济转型期，市场经济发展的不确定因素还很多，理论研究和实践经验也存在不足，因此在对“垄断”的定位方面必须遵循审慎的原则。反垄断法不是一味地反“大”，应是反“滥用大”。对于一些有利于促进市场经济发展，有利于技术创新，有利于社会公共利益的经济活动，虽然符合“垄断”行为的形式要件，但仍然应该要依法保护。例如总

则第五条明确规定的经营者可以依法通过集中做大做强，而各具体章节也有相应除外规定。

二、保护市场公平竞争，提高经济运行效率是反垄断法的价值目标。经济学上认为，竞争系指个人（或集团或国家）间的角逐；凡两方或多方力图取得并非各方均能获得的某些东西时，就会有竞争。竞争至少与人类历史同样悠久。从市场和效率两方面对竞争概念加以诠释，可以表现出事实性和价值性的双重特征。竞争的价值性表现为由于在一定情况下个人的逐利行为促进了资源的有效配置和社会利益的实现，因而在一定程度上竞争活动本身也成为人们价值诉求的目标。它构成了经济活动的原动力。国外，包括我国台湾地区的反垄断法大都以保护市场自由竞争作为法律的价值目标，如我国台湾地区“公平交易法”第1条就明确规定以保护公平竞争作为立法目的。社会主义市场经济条件下，竞争同样是经济效率、创新和经济增长的根本条件。没有充分的竞争就没有健康的市场经济。我国的反垄断法从维护市场竞争性出发，反对经营者商定价格、限制销售数量或者分割销售市场，以保证市场上有足够的竞争者，保证消费者在市场上有选择商品或者服务的权利。反垄断法的价值理念是保护公平竞争，保障企业有自由参与市场竞争的权利。

竞争是效率的最强诱因，竞争能够迫使经营者降低成本并找出满足消费者的解决办法。美国芝加哥学派认为美国的反托拉斯法惟一追求的目的就是经济效率，经济效率包括生产效率和配置效率。生产效率主要是促进经营者进行研发，不断进行创新，以最低的成本（时间和原材料成本）换取最高的价值。配置效率则是指资源的配置要使最多的人受益，而不仅仅是某一个或某几个经营者受益。很显然，我国的反垄断法并不是仅仅以提高经济运行效率为惟一价值追求。反垄断法通过构建公平的竞争秩序，消除胁迫、独占等垄断行为，维护竞争者得以相互对抗的环境，

促使经营者进行技术创新、管理创新，不断提高生产效率，从而在整体上提高市场经济的运行效率，推动生产力发展。反垄断法提高配置效率的目标则通过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的方式实现。

三、维护消费者利益和社会公共利益是反垄断法的重要目的之一。近些年来，很多损害消费者利益的垄断行为层出不穷，如最近方便面企业串通涨价、豆制品企业操纵价格等。这些垄断行为危害巨大，导致市场失灵，损害了包括普通消费者在内的大多数经济参与主体的利益，因此需要本法预防和制止垄断行为，保护市场公平竞争，以实现对消费者利益的维护，因为竞争能促使企业努力降低生产成本，改善产品质量，改善售后服务，根据消费者需求不断开发新产品，增加品种类型。竞争能够使消费者成为“上帝”，给消费者带来社会福利。另外，本法在法律责任一章规定了民事损害赔偿责任制，这样的规定更加有利于保护消费者利益。

垄断行为阻碍技术进步，影响社会生产效率，损害了社会公共利益。社会公共利益作为国家存在的一个重要正当性基础，是一个很难界定的概念，在不同的情况下含义也并不完全相同。本法中的社会公共利益则主要指：社会公平，即所有的经营者在经常活动中能够公平地参与竞争与所有消费者能够有平等的权利享有社会产品；经济民主，即经营者能够自主地决定自己的生活经营活动；社会整体效益的提高和社会的整体发展；经济安全，即国家的经济主权、基本经济秩序及其他安全，以及经济主体作为个体的经济利益安全。在本法以维护这几个方面的社会公共利益作为立法目的的同时，需要防止某些以国家利益为名进行垄断的行为出现。

反垄断法草案初审稿中还有关于维护经营者合法权益的规定，但考虑到反垄断制度并非直接保护某一个或者某部分经营者

权益，因此在二次审议稿中删除了这一内容。

四、促进社会主义市场经济健康发展是反垄断法的总体目标。随着经济全球化的加剧和我国对全球经济影响力的提高，国内国际经济结构调整不断加快，及时制定反垄断法可以平衡和协调国有资本、民间资本、外国资本的利益，能够维护市场的有效竞争，推进企业和社会创新，极大地推进社会生产力的发展，提升国家的整体竞争力，为保证市场经济的发展提供基础性条件。反垄断法作为中国特色社会主义法律体系中的支架性法律之一，它的制定完善了社会主义市场经济法律制度，为我国改革开放的深入进行提供了重要法律保障，通过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等方面促进社会主义市场经济健康发展。

第二条 中华人民共和国境内经济活动中的垄断行为，适用本法；中华人民共和国境外的垄断行为，对境内市场竞争产生排除、限制影响的，适用本法。

【释义】本条是关于本法适用范围的规定。

法律的适用范围也就是法律的效力范围，包括法律的时间效力，即法律在什么时间段内发生效力；法律的空间效力，即法律在什么地域范围内发生效力；以及法律对人的效力，即法律对什么人（包括自然人、法人和其他组织）适用。本条明确了反垄断法的空间效力。垄断行为的发生地或结果地有其一在我国境内即适用本法。在本法二次审议稿中，考虑到法律的统一适用与统一执法，删除了国务院议案中本条第2款的规定，即“对本法规定的垄断行为，有关法律、行政法规另有规定的，依照其规定。”

一、根据本条前段规定，我国境内经济活动中的垄断行为适用本法，即反垄断法调整行为发生地在我国境内的垄断行为。对于这一规定的理解需要明确三个要素，第一，我国境内指的是我国主权所及范围内的所有领域，对于不同表现形式的垄断行为如何认定其发生地是否在我国境内，需要综合各种因素考虑，如行为主体住所地（主要管理机构等所在地）、行为实施地、行为标的所在地等。第二，本法调整的垄断行为应发生在经济活动中。如何认定某一行为是否属于经济行为，应参考本法第12条关于经营者、相关市场的定义和具体章节中对各种垄断行为的规定。对于本法第五章规定的滥用行政权力排除、限制竞争的行为，既要防止行政机关和其他组织假借非经济活动的名义排除、限制竞争，也要避免将行政机关和其他组织那些并非干预经济活动的行为纳入本法调整。第三，本法调整对象是垄断行为，对垄断行为的认定应严格依照本法的具体规定，既要保护市场公平竞争，预防和制止排除、限制竞争的行为，也要依法保护经营者做大做强，通过合法的集中及其他安排提高竞争力。

二、本条后段规定了本法的域外适用制度。所谓反垄断法的域外适用，是指一国将其反垄断法适用于那些在本国以外发生的而对本国市场有影响的垄断或限制竞争行为的情形，目的是要防止在本国领域以外发生的垄断行为对本国经济造成危害。特别是在经济全球化和我国经济国际化程度不断提高的情况下，反垄断法规定对我国境内产生排除、限制市场竞争影响的境外垄断行为也适用本法有着非常重要的意义，既符合国外竞争法的通行做法，也符合我国自身利益。

（一）国外反垄断法域外适用的情况。美国和欧盟这方面的做法最为典型。在美国，这一制度已有相当长的历史，1945年阿尔科案是最早的域外适用案例。法国、德国、瑞士、英国和加拿大的铝生产商在美国国外订立了一个国际卡特尔协议（美国

铝业公司的加拿大子公司“铝业有限公司”加入了该卡特尔协议), 固定铝生产价格, 限制美国同类产品的生产和出口, 分配铝的生产限额。美国法院以其违反了《谢尔曼法》第 1 条, 构成了交易限制而判决违法。主审法官认为: 即使外国企业发生在国外的行为, 如该行为损害了美国的利益, 并且这个行为是有意识进行, 而且在美国产生了效果, 美国法院对该事件就拥有管辖权。这就是反垄断法域外适用的“效果原则”。美国依据该原则, 对杜邦与帝国化学工业公司等案行使了管辖权。2005 年, 我国原料药生产企业也遭遇了美国反托拉斯法的域外适用, 美国两家公司以中国 6 家 Vc 企业在中国医保商会西药部组织的会议中, 达成 Vc 出口数量和价格协议, 故意控制产量, 造成全球 Vc 市场供不应求局面, 从而抬高产品价格, 致使原告方因“支付了高于正常市场竞争条件下的购买价格而蒙受损失”为由将中国的其中四家 Vc 企业诉至法院。欧盟的反垄断法中并没有直接规定欧盟法律有在其域外适用的效力, 其域外适用原则是通过判例来确定的。有学者研究称, 目前世界上大约已有 50 多个国家确认和行使反垄断法的域外效力, 越来越多地将其反垄断法适用于发生在其领土边界之外的反竞争行为。

(二) 反垄断法域外适用的几种情形。根据本条规定, 境外垄断行为对我国境内市场产生了排除、限制竞争影响就应适用本法。这遵循了国外“效果原则”的通行做法。所谓效果原则, 即发生在境外的垄断行为, 不管行为主体的国籍(包括企业的国籍), 也不管行为的实施场所, 只要这种行为对境内市场竞争能够产生不良影响, 就应适用境内反垄断法。其适用情形大体有以下几种: (1) 境外企业通过我国境内的子公司或分支机构进行垄断; (2) 境内企业在境外相互之间或与境外公司通谋, 对我国境内经济产生影响; (3) 境外企业在境外相互通谋实施垄断行为, 对我国境内竞争产生不利影响。

(三) 反垄断法域外适用的国际合作。随着经济全球化和跨国公司的发展,国际性的垄断和限制性商业行为不断增多,反垄断法域外适用制度是十分必要的。同时,垄断行为越来越隐蔽,也需要各国合作展开共同调查。但由于反垄断法的域外适用,因有些垄断企业具有国有性质,一些垄断行为也与国家主权行为有关,因而可能会触及他国的重大利益;并且与国际法上通行的各种管辖权理论存在一定冲突,同一垄断行为各国在管辖权上也有一定冲突;裁判文书的执行一般都需要他国承认,因此执行上很容易遭到他国抵制;国际法上通行主权豁免原则,一国法院无权判断他国主权行为合法性等原则也会对反垄断法的域外适用产生阻却效力。对于这些矛盾与冲突,国家之间可签订统一的冲突规范条约,确定管辖权,取得被执行人所在国对外国管辖权的承认;还可通过签订双边条约、参加国际公约或制定区域性国际法来尽量减少反垄断法域外适用的冲突。实践中,美国和欧共体于1991年9月23日以双边协议的形式签订了一个协调反垄断法的域外适用冲突合作协定。我国经济已经逐渐融入国际竞争之中,外国资本大量涌入,国际上的垄断与限制竞争行为对我国经济影响逐渐增大。面对形势,我国应借鉴国际经验,积极参与国际合作,与经济联系紧密的国家共同制定反垄断条约或参加国际反垄断公约,共同避免垄断行为的发生,协调反垄断法的域外适用。

第三条 本法规定的垄断行为包括:

- (一) 经营者达成垄断协议;
- (二) 经营者滥用市场支配地位;
- (三) 具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中。