

# 中华人民共和国 反垄断法 解读

—— 理念、制度、机制、措施

主 编

曹康泰

(国务院法制办公室主任)

副主编

张 穹

(国务院法制办公室副主任)

权威读本

# 中华人民共和国 反垄断法 解读

—— 理念、制度、机制、措施

主 编：曹康泰

副主编：张 穹

编写人员：赵晓光 董超洁 张要波  
张剑辉 刘 健 万 欣

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解读：理念、制度、机制、  
措施/曹康泰主编. —北京：中国法制出版社，2007. 10  
ISBN 978 - 7 - 5093 - 0184 - 5

I. 中… II. 曹… 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 154226 号

中华人民共和国反垄断法解读——理念、制度、机制、措施  
ZHONGHUARENMINGONGHEGUO FANLONGDUANFA JIEDU

编者/曹康泰

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/9.5 字数/205 千

版次/2007 年 10 月第 1 版

2007 年 10 月印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0184 - 5

定价：24.00 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

# 前 言

2007年8月30日，国家主席胡锦涛签署第68号主席令，公布了《中华人民共和国反垄断法》。这是我国社会经济生活和法制建设中一件具有里程碑意义的事件。《反垄断法》的出台，对于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，维护消费者合法权益和社会公共利益，促进社会主义市场经济健康发展，将发挥十分重要的作用。

反垄断法是市场经济重要的基础性法律，素有“经济宪法”之称。目前，绝大多数市场经济国家都有较为完善的反垄断法律制度。对于我国来说，制定反垄断法是建立社会主义市场经济体制的必然要求，是更好地参与国际经济竞争的客观需要，是更有效地维护消费者利益和社会公共利益的需要，也是进一步完善我国社会主义法律体系的需要。

我国反垄断法的制定历经十几年的时间，可谓“十年磨一剑。”从上世纪九十年代初开始酝酿起草反垄断法到这部法律最终出台的十多年中，我国经济持续快速发展，社会主义市场经济体制不断完善，市场竞争状况发生了很大变化，社会各界对反垄断法的理念、价值的认识日趋成熟、一致，要求出台反垄断法的呼声也越来越高。可以说，反垄断法的制定是水到渠成、瓜熟蒂落。在反垄断法的制定过程中，社会各方面都给予了高度重视和关注。立法工作机关精心部署，周密安排，确定了科学、合理的指导思想，并充分发扬民主，集中各方智慧，立足中国实际，大胆借鉴有益的国际经验。所有这些，都为反垄断法的顺利出台奠定了坚实的基础。

反垄断法律制度是市场竞争客观规律的反映。我国反垄断法在总体框架和主要内容上，和大多数国家的反垄断法基本一致，确立了禁止垄断协议、禁止滥用市场支配地位以及控制经营者集中三大制度。这三大制度通常被称为反垄断法的“三大支柱”或者“三块基石”。同时，我国反垄断法又立足于我国国情，每一项制度都体现了鲜明的中国特色，反映了我国目前经济发展阶段和发展水平、市场竞争状况、市场主体成熟度等实际情况的要求。特别是，我国反垄断法对禁止行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力排除、限制竞争作了专章规定，这在各国反垄断立法中是独树一帜的。

古人云：“徒法不足以自行”，“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”。预防和制止垄断行为，维护市场竞争秩序，不仅要有一部好的反垄断法，更有赖于反垄断法的顺利实施。反垄断法具有很强的专业性、技术性和政策性，需要公正、权威、高效、专业的执法机构来实施，对执法人员的素质有着不同于一般行政执法的特殊要求。反垄断法的实施涉及政府及其部门、各类市场主体、行业协会以及广大消费者等多个方面，需要提高各方面的法律意识特别是守法意识，为反垄断法的实施创造良好的社会环境。加之我国反垄断执法的经验还不够充分，竞争文化不够成熟，市场主体的竞争意识和规则意识较为薄弱，反垄断法实施中，会面临不少困难和问题。但是，这些毕竟是前进中的困难和问题，我国反垄断法必将对完善社会主义市场经济体制，促进社会主义市场经济健康发展起到重要作用。

为了帮助各方面深入学习、领会反垄断法的内容，掌握其精神实质，国务院法制办公室工交商事司直接参与《反垄断法》审查起草工作的同志，共同编写了这本《中华人民共和国反垄断法解读——理念、机制、制度、措施》。相对于一般的反垄断法理论读物，本书有两个突出特点：一是权威性高。本书由国务院法制办公室主任曹康泰同志主编，副主任张穹同志任副主编，参加编

写的同志结合直接参与反垄断法审查起草工作的经历，对我国反垄断法的内容和立法原意作了较为全面、准确的阐释。二是理论性和实用性相结合。本书内容既包括对反垄断法主要制度的准确阐述，也包括对反垄断法基本理念的深入探讨；既有对反垄断法条文的解读，又有对反垄断法出台背景和制定过程的回顾。因此，本书集权威性、理论性和实用性于一体，能够帮助读者深入、准确地理解反垄断法的基本理念，全面、准确地领会和掌握我国反垄断法的内容和精神实质，可以作为各级政府机关、反垄断执法机构及其工作人员、各类生产经营单位以及社会公众学习反垄断法的权威读物，更可以作为各类反垄断法培训的教材。同时，也可以作为研究反垄断法律制度的重要参考文献。

# 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第一章 我国反垄断法的制定 .....         | 1  |
| 第一节 我国反垄断法的立法背景 .....       | 1  |
| 第二节 我国反垄断法的指导思想 .....       | 5  |
| 第三节 我国反垄断法的制定过程 .....       | 8  |
| 第二章 我国反垄断法的立法目的和适用范围 .....  | 13 |
| 第一节 我国反垄断法的立法目的 .....       | 13 |
| 第二节 我国反垄断法的适用范围 .....       | 15 |
| 第三章 我国反垄断法的适用除外 .....       | 28 |
| 第一节 反垄断法适用除外制度概述 .....      | 28 |
| 第二节 反垄断法与知识产权的行使 .....      | 31 |
| 第三节 农业生产者及农村经济组织的适用除外 ..... | 44 |
| 第四章 垄断协议 .....              | 49 |
| 第一节 垄断协议概述 .....            | 49 |
| 第二节 垄断协议的分类及其意义 .....       | 53 |
| 第三节 横向垄断协议 .....            | 54 |
| 第四节 纵向垄断协议 .....            | 63 |
| 第五节 垄断协议的豁免 .....           | 69 |
| 第六节 对行业协会组织实施垄断协议的规制 .....  | 75 |
| 第五章 滥用市场支配地位 .....          | 83 |
| 第一节 市场支配地位概述 .....          | 83 |
| 第二节 市场支配地位的认定 .....         | 86 |
| 第三节 市场支配地位的推定 .....         | 93 |
| 第四节 滥用市场支配地位的禁止 .....       | 97 |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| <b>第六章 经营者集中</b>            | 108 |
| 第一节 经营者集中概述                 | 108 |
| 第二节 国外有关经营者集中的立法概况          | 115 |
| 第三节 我国经营者集中控制的立法选择          | 122 |
| 第四节 经营者集中申报制度               | 126 |
| 第五节 经营者集中的申报标准              | 130 |
| 第六节 经营者集中的审查                | 137 |
| 第七节 外资并购安全审查与经营者集中审查        | 146 |
| <b>第七章 滥用行政权力排除、限制竞争</b>    | 149 |
| 第一节 对如何制止滥用行政权力排除、限制竞争的不同认识 | 149 |
| 第二节 反垄断法审查起草中的争议及其处理        | 152 |
| 第三节 我国反垄断法的最终选择及其解读         | 154 |
| 第四节 需要强调的几个问题               | 160 |
| <b>第八章 反垄断机构的设置及其职能</b>     | 163 |
| 第一节 反垄断执法的内容和特点             | 163 |
| 第二节 国外反垄断机构设置的主要模式          | 165 |
| 第三节 我国反垄断执法的现状              | 179 |
| 第四节 反垄断法审查修改过程中的主要意见及其处理    | 181 |
| 第五节 我国反垄断法的最终选择及其解读         | 184 |
| <b>第九章 反垄断法的实施机制</b>        | 191 |
| 第一节 国外反垄断法的行政实施机制           | 192 |
| 第二节 国外反垄断法的司法实施机制           | 200 |
| 第三节 我国反垄断法的实施机制             | 205 |
| <b>第十章 违反反垄断法的法律责任</b>      | 213 |
| 第一节 实施垄断行为的法律责任             | 213 |
| 第二节 滥用行政权力排除、限制竞争行为的法律责任    | 225 |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第三节 相关违法行为的法律责任 ..... | 231 |
|-----------------------|-----|

**附录：**

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 中华人民共和国反垄断法 .....                  | 234 |
| (2007 年 8 月 30 日)                  |     |
| 关于《中华人民共和国反垄断法（草案）》的说明 .....       | 246 |
| (2006 年 6 月 24 日)                  |     |
| 中华人民共和国反不正当竞争法 .....               | 257 |
| (1993 年 9 月 2 日)                   |     |
| 中华人民共和国价格法（节选） .....               | 264 |
| (1997 年 12 月 29 日)                 |     |
| 中华人民共和国招标投标法（节选） .....             | 266 |
| (1999 年 8 月 30 日)                  |     |
| 国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的<br>规定 ..... | 268 |
| (2001 年 4 月 21 日)                  |     |
| 中华人民共和国电信条例（节选） .....              | 274 |
| (2000 年 9 月 25 日)                  |     |
| 关于外国投资者并购境内企业的规定 .....             | 276 |
| (2006 年 8 月 8 日)                   |     |

# 第一章 我国反垄断法的制定

2007年8月30日，十届全国人大常委会第二十九次会议审议通过了《中华人民共和国反垄断法》，自2008年8月1日起施行。《反垄断法》的出台，是我国社会经济生活和法制建设中一件具有深远意义的大事。

市场经济是竞争性的经济。在国家宏观调控下，充分发挥市场配置资源的基础作用，是社会主义市场经济的特点。促进和维护公平、有效的市场竞争，预防和制止各种排除、限制市场竞争的垄断行为，是市场经济国家立法的重要内容。反垄断法作为保护和促进竞争的基础性法律制度，在保护市场竞争，提高经济运行效率，维护消费者合法权益和公共利益等方面，具有十分重要的作用。《反垄断法》的出台，是我国社会经济发展的客观需要，也是完善中国特色社会主义法律体系的必然要求。

## 第一节 我国反垄断法的立法背景

### 一、市场竞争与反垄断法律制度

竞争是市场经济的精髓和要义，是市场经济的本质特征，没有竞争也就谈不上市场经济。但竞争和垄断又总是如影随形、相伴共生的。只要有竞争存在，就会有排除、限制竞争的垄断行为，处于市场竞争中的一些经营者为了规避市场竞争的压力和风险，实现利益最大化，往往会通过各种手段谋求垄断地位，排挤竞争

对手，攫取额外利润。这是市场经济运行中的“不和谐音符”，也是市场经济的一种必然现象。对此，如果不采取有效措施予以制止，听任其发展，最终将会扭曲市场机制，扼杀经济活力，阻碍技术创新和技术进步，损害消费者利益。由于垄断行为既是对市场竞争机制的破坏，同时又是市场竞争的“副产品”，因此，市场机制本身不能有效约束和制止垄断行为，必须通过反垄断法律制度这“有形之手”对市场“失灵”进行“矫正”，恢复市场竞争秩序，使市场经济运行处于健康状态。

从历史上看，现代意义上的反垄断法产生于19世纪末。当时，西方社会由自由资本主义进入垄断资本主义，经济生活中的垄断协议、滥用优势地位等排除、限制竞争的行为所造成的影响日益严重。正是在这种历史背景下，反垄断法作为“矫正”市场“失灵”的工具应运而生。1890年，美国颁布了《谢尔曼法》，这是世界上第一部反垄断立法。之后，反垄断法作为防止和制止垄断行为，保护市场竞争，维护市场秩序，充分发挥市场机制配置资源的基础性作用的重要法律制度，为越来越多的国家所重视。

目前，绝大多数市场经济国家都有较为完善的反垄断法律制度。在美国，反垄断法被称为“自由企业的大宪章”，德国称之为“经济宪法”，日本则称之为“经济法的核心”。这些说法都表明了反垄断法在世界各国的重要地位。特别是在当前经济全球化的条件下，世界各国更加重视利用反垄断法律制度，防止和制止各种垄断行为，维护市场竞争秩序，维护消费者的合法权益和社会公共利益，促进技术创新和技术进步，提高企业竞争力，保证国民经济的健康、持续、协调发展。

## 二、我国制定反垄断法的必要性

对我国来说，制定一部全面、系统的反垄断法，同样非常必要，主要体现在四个方面。

(一) 从国内情况看，制定反垄断法是促进我国社会主义市场经济健康发展的需要

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。随着我国社会主义市场经济的发展，市场竞争机制发挥着越来越重要的作用。与此同时，经济生活中也出现了多种形式的垄断行为。比如，一些经营者之间达成固定价格、划分市场、限制产量、联合抵制交易等各种形式的垄断协议；有的具有市场支配地位的经营者滥用其支配地位，实施垄断价格、掠夺性定价、独家交易、搭售和附加不合理交易条件等行为。这些垄断行为直接危害市场竞争，损害消费者和其他经营者的合法权益，妨碍全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系的建立。企业间日趋活跃的并购行为，在提高产业集中度和企业竞争力，有利于发展规模经济的同时，也有可能导致市场结构的变化，从而产生或者加强其市场支配地位，给市场竞争带来潜在的威胁。此外，目前我国行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力，排除、限制竞争的现象，就是人们通常所说的“行政垄断”（这个表述并不完全准确）还不同程度地存在，社会各界普遍关注，也需要采取有效措施予以制止。虽然我国现行反不正当竞争法、价格法、招标投标法、电信条例等有关法律、行政法规中已经有一些防止和制止垄断行为的规定，但总的来看，这些规定不够系统、不够全面，不能完全适应防止和制止经济生活中的垄断行为的需要，有必要制定一部较为系统、全面的反垄断法，为进一步深化经济体制改革，营造公平有序的市场竞争环境，保持我国经济活力，加强国家宏观调控，促进经济高效、健康、可持续发展，进一步提供法律保障。

(二) 从国际环境看，制定反垄断法是我国更好地参与国际经济竞争的需要

经济全球化已经成为一种潮流和趋势，我国与世界经济的相联系和影响日益加深。我们一方面要继续积极有效地利用外资，

提高利用外资的质量和水平，另一方面也要切实防止和制止外国资本通过企业并购等各种手段在我国市场形成垄断，危害市场竞争，甚至危害我国国家经济安全。因此，需要通过制定反垄断法来维护经济全球化条件下的公平、有效的市场竞争，这已是世界各国的普遍做法。目前，许多国家已经把反垄断法作为本国在国际经济竞争中占据有利地位的重要武器，我国也需要采取相应的应对之策。制定反垄断法还有利于进一步提升我国的国际形象。作为 WTO 成员和经济贸易大国，我国的法律制度建设倍受国际社会的关注，而拥有较为完善的反垄断法律制度，被国际上视为市场经济的一个重要标志。因此，制定反垄断法，有利于进一步促进我国对外贸易和经济技术合作的发展。

### （三）制定反垄断法是更好地维护消费者利益的需要

垄断行为不但影响经济效率的提高，也会损害消费者的利益。当前，对于一些行业的垄断行为，特别是滥用市场支配地位的行为，广大消费者反映十分强烈。因此，通过制定反垄断法，制止损害消费者利益的垄断行为，有利于实现和维护社会公平，构建社会主义和谐社会。从世界范围看，反垄断法律制度的价值目标，在着眼于提高经济运行效率的同时，越来越关注维护消费者的利益，目前大部分国家的反垄断法都把维护消费者利益作为重要的立法宗旨之一。

### （四）制定反垄断法是进一步完善我国社会主义法律体系的需要

党的十六大提出，到 2010 年要形成中国特色的社会主义法律体系。从市场经济条件下法律体系的内容看，不仅要有公司法等规范市场主体的法律制度，规范交易行为和保障交易安全的合同、担保法律制度，规范市场主体退出机制的破产法律制度，保障社会公正和社会稳定的社会保障法律制度等，也必须要有保护市场竞争，从总体上维护市场竞争秩序的反垄断法。可以说，反垄断法是市场经济的基础性法律制度，在我国社会主义法律体系中居

于重要地位。如果没有反垄断法，我国社会主义法律体系就不能称之为完善。

## 第二节 我国反垄断法的指导思想

要制定好反垄断法这样一部重要的法律，必须确立科学、合理的指导思想，这是制定反垄断法需要首先考虑并且必须解决的根本性问题。

### 一、反垄断法的性质、地位及其主要特点

与其他法律相比较，反垄断法有四个明显的特点。

#### （一）反垄断法具有较强的专业性、技术性

这是反垄断法的一个显著特点。特别是，反垄断法和经济学联系非常密切，可以说，经济学是反垄断法的理论支撑。反垄断法律制度的合理性，需要通过经济分析、甚至运用经济模型来判断、验证。因此，无论在反垄断法的制定过程中还是在反垄断法的执法过程中，都必须充分发挥专家、学者，特别是经济学专家、法学专家的作用。

#### （二）反垄断法是政府干预经济、进行宏观调控的重要法律依据

反垄断法主要着眼于从宏观层面维护国家的基本市场结构和总体竞争秩序。在这个意义上，反垄断法主要是国家调节经济活动的政策工具。正因为如此，各国反垄断法无论在立法层面，还是执法层面，普遍表现出一些特点：从立法上看，反垄断法本身的制度、规范一般都较为原则，实施中需要大量的细则、指引或者判例等作为补充；反垄断法的不少规范都不是“非此即彼”，对一种行为一般不作简单的“是”与“非”的判断，也很少具有道德色彩，而是进行理性的效果分析。从执法上看，各国反垄断法执法的宽严程度与其市场竞争状况关系极为密切，执法中对垄断

行为的认定、处罚等一般都综合考虑多方面因素；相对于一般执法机构，反垄断执法机构往往被赋予更高的权威性和更大的自由裁量权。

### （三）反垄断法的作用具有两重性

一方面，反垄断法有利于建立统一的市场体系，维护市场竞争秩序，促进企业提高效率，增强竞争能力和创新能力；另一方面，反垄断立法和执法中，如果把握不好“度”的问题，也可能影响、限制甚至阻碍经济发展。因此，反垄断法是一把“双刃剑”，制定反垄断法必须趋其利，避其害，制度、规范的设计必须宽严适度，留有余地。

（四）反垄断法既有较强的国际趋同性，又有明显的国别差异性。反垄断法是市场经济的基本法律制度，直接反映、体现着市场竞争的客观规律。因此，各国反垄断法在立法理念、总体框架、主要规范等方面大体上是一致的，表现出较强的国际趋同性。另一方面，由于经济发展水平、市场竞争状况等方面的情况不同，各国反垄断法在具体制度上又体现出明显的差异性。因此，反垄断立法既要立足中国国情，同时也要学习、借鉴其他国家比较成熟的经验、作法，尽量少走或者不走弯路。

## 二、我国反垄断法的指导思想

基于反垄断法的性质、地位、作用和特点，我国反垄断法制定工作中坚持了四个方面的指导思想。

（一）反垄断法律制度既要符合国际惯例，更要符合我国的实际国情

反垄断法首先是在市场经济比较发达的国家确立和发展起来的，经过 100 多年的发展，反垄断法的总体框架和主要制度已经趋向成熟。同时，反垄断法律制度在很大程度上是市场竞争客观规律的反映，具有较强的国际趋同性。针对这一特点，我们对国际上反垄断立法的有益经验要大胆借鉴，对那些典型的、世界各

国已经形成普遍共识的严重限制、排除竞争的垄断行为严格禁止。同时，由于具体国情不同，各国反垄断立法又都表现出各自的特点。综观世界各国的反垄断立法，都是从本国实际情况出发，适应本国经济发展水平、企业的规模以及竞争状况等因素而制定的，并根据各自的经济结构、国内流通和对外贸易的需要，在不同历史时期有不同的立法重点，并适时进行修改。我国反垄断立法必须要充分考虑目前我国经济的发展阶段、发展水平和市场竞争状况，要适应我国社会主义市场经济的特点和新旧经济体制转轨时期的国情。特别是要针对我国企业作为市场主体尚不成熟，市场存在着竞争不充分、不适度的实际情况，以及各类企业发展不平衡，竞争能力亟待提高的客观要求，在制度安排上要力求明确，宽严适度，便于掌握和运用，有助于培养企业依法自主、自律、自强的能力，有利于改进技术，提高产品质量，有利于保护消费者权益。只有这样，才能把国际经验与中国的现实结合起来，制定一部既符合国际通行做法、又符合中国实际的反垄断法。

（二）反垄断法律制度既要有利于保护市场竞争，创造和维护良好的市场竞争环境，更要与我国现行有关产业政策相协调，有利于企业做大做强和规模经济的发展

反垄断法是一把“双刃剑”，运用好了，可以创造良好的市场竞争环境，增强经济活力，成为我国经济发展的“助推器”。但如果把握不好，也可能会限制企业的经营活动，成为经济发展的“紧箍咒”，束缚住自己的手脚。所以，反垄断立法必须把握好“度”的问题。目前，我国企业规模总体上偏小，产业集中度不高，竞争力不强。国家的产业政策是鼓励企业通过兼并、重组等方式不断壮大，做大做强，形成规模经济，提高经济效率，增强企业创新能力，进而提高我国经济的整体发展水平和国际竞争力。因此，必须要发挥反垄断制度的导向作用和约束功能，使反垄断法成为制止垄断，鼓励竞争，提高引进外资质量，促进经济结构调整和规模经济发展的有力政策工具。

### （三）反垄断法必须起到维护国家经济健康有序运行的作用

这是世界各国特别是发达国家制定反垄断法普遍奉行的原则。一方面，制定反垄断法应当鼓励有利于经济发展、有利于市场竞争、有利于保护消费者权益的企业并购，同时也要坚决保护关系国家利益、关系国计民生的产品和市场的竞争格局，特别是要坚决反对以获取垄断利益为目的的恶意并购。通过反垄断法的制定和实施，要能够及时发现并有效制止排除和限制竞争，甚至损害国家经济运行安全的并购行为，为维护国家经济健康有序运行构筑一道坚固的防线。

（四）反垄断法律制度既要明确具体，便于操作，又要在制度设计上有一定的弹性，留有余地

首先，反垄断法是市场主体的行为规范，作为市场经济国家，需要通过建立并实施较为完善的反垄断法律制度，为市场主体提供公开、透明并可预期的行为准则，规范市场经济秩序。因此，反垄断法相关内容的规定要明确具体，做到界限清晰、概念明确、言简意赅，便于理解，有利于操作执行。其次，经济生活具有多样性、多变性和复杂性的特点，再加上和发达市场经济国家相比，我国反垄断方面的实践经验不足，当前在反垄断法中主要是把反垄断的基本原则、基本制度确立起来，经过一段时间的实践，积累经验后，再及时加以修改和完善，或者通过制定具体的指南、规定，推动反垄断法的有效实施。从世界各国反垄断立法和执法的经验来看，不同国家在不同时期，都会及时对反垄断立法的内容和执法重点、执法尺度进行调整。比如，德国反限制竞争法自1947年颁布至今已经修改了7次，美国、日本等国家以及欧盟的反垄断法也经历了多次修改。

## 第三节 我国反垄断法的制定过程

在我国，反垄断法的酝酿起草实际上从上世纪九十年代初就