

中国反垄断法实施后的状况及今后的课题 ——在JFTC的演讲

时建中 中国政法大学教授

shijianzhong@sohu.com

www.competitionlaw.cn

2011-10-12

于JFTC

I. 中国反垄断立法的历程及法制现状

1.1 中国《反垄断法》的立法历程

- 2007年8月30日，十届全国人大常委会第二十九次会议通过《中华人民共和国反垄断法》，自2008年8月1日起施行。
- 2007年8月24日至30日，十届全国人大常委会第二十九次会议第三次审议反垄断法草案。
- 2007年6月24日至29日，十届全国人大常委会第二十八次会议第二次审议反垄断法草案。
- 2006年6月24日至29日，十届全国人大常委会第二十二次会议第一次审议反垄断法草案。
- 2006年6月7日，国务院常务会议讨论并原则通过《中华人民共和国反垄断法(草案)》。国务院常务会议决定,经进一步修改后,由国务院提请全国人大常委会审议。
- 2005年国务院成立《反垄断法》审查修改领导小组、《反垄断法》修改工作小组、《反垄断法》审查修改专家小组，对我国《反垄断法》草案进行审查修改。
- 2005年2月，《反垄断法》被列入全国人大常委会2005年立法计划。
- 2004年2月26日，商务部单独向国务院提交了《反垄断法》（送审稿）。
- 2004年，国务院将《反垄断法》列入立法计划。
- 2003年12月，《反垄断法》列入《十届全国人大常委会立法规划》，并作为重要经济立法项目。
- 2000年6月，起草小组对《反垄断法》（草案大纲）进行修改，形成了第一次《反垄断法》（征求意见稿）。
- 1998年，《反垄断法》列入《第九届全国人大常委会立法规划》。
- 1998年11月，形成《反垄断法》（草案大纲第二稿）。
- 1997年7月，形成《反垄断法》（草案大纲第一稿）。
- 1994年5月，《反垄断法》起草领导小组和起草工作小组成立。
- 1994年，《反垄断法》列入《八届人大常委会立法规划》，由原国家经济贸易委员会和国家工商行政管理局共同起草。
- 1993年9月2日，第八届全国人大常委会第3次会议通过《反不正当竞争法》，自1993年12月1日起施行。
- 1988年，提出《反对垄断和不正当竞争暂行条例草案》。
- 1987年8月，原国务院法制局成立《反垄断法》起草小组。

1.2 《反垄断法》之前的有关法律法规

- 中华人民共和国反不正当竞争法【1993-09-02】
- 中华人民共和国价格法【1997-12-29】
- 中华人民共和国招标投标法【1999-8-30】
- 国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定【2001-4-21】
- 国务院关于整顿和规范市场经济秩序的决定【2001-4-27】
- 关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定【1993-12-24】
- 价格行政处罚程序规定【2001-09-20】
- 禁止价格欺诈行为的规定【2001-11-07】
- 商业银行服务价格管理暂行办法【2003-06-26】
- 制止价格垄断行为暂行规定【2003-06-18】
- 政府制定价格成本监审办法【2006-01-17】
- 政府制定价格行为规则【2006-03-17】
- 价格违法行为行政处罚规定【2008-01-13】
- 最高人民法院关于审理不正当竞争民事案件应用法律若干问题的解释【2007-01-12】
-

1.3 中国《反垄断法》概况

- 第一章 总则（第1-12条）
- 第二章 垄断协议（第13-16条）
- 第三章 滥用市场支配地位（第17-19条）
- 第四章 经营者集中（第20-31条）
- 第五章 滥用行政权力排除、限制竞争（第32-37条）
- 第六章 对涉嫌垄断行为的调查（第38-45条）
- 第七章 法律责任（第46-54条）
- 第八章 附则（第55-57条）

共计57条

1.4 “双层次多机构”执法体制

- 第九条 国务院设立反垄断委员会，负责组织、协调、指导反垄断工作，履行下列职责：
 - （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；
 - （三）制定、发布反垄断指南；
 - （四）协调反垄断行政执法工作；
 - （五）国务院规定的其他职责。
- 国务院反垄断委员会的组成和工作规则由国务院规定。
- 第十条 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。
- 国务院反垄断执法机构根据工作需要，可以授权省、自治区、直辖市人民政府相应的机构，依照本法规定负责有关反垄断执法工作。

1.5中国反垄断法体系中的主要法律法规

- 一、法律：《反垄断法》，自**2008年8月1日**起施行。
- 二、行政法规：
 - 国务院《关于经营者集中申报标准的规定》，自**2008年8月3日**起施行。
- 三、国务院部门规章
 - ✓ （一）国务院反垄断委员会：《关于相关市场界定的指南》，自**2009年5月24日**起施行。
 - ✓ （二）商务部
 - 1、商务部会同中国人民银行、中国银监会、中国证监会和中国保监会制定《金融业经营者集中申报营业额计算办法》，**2009年8月15日**后施行。
 - 2、《经营者集中申报办法》，**2010年1月1日**起施行。
 - 3、《经营者集中审查办法》，自**2010年1月1日**起施行
 - 4、《关于实施经营者集中资产或业务剥离的暂行规定》，自**2010年7月5日**起施行
 - 5、《实施外国投资者并购境内企业安全审查制度的规定》，自**2011年9月1日**起实施。
 - 6、《关于评估经营者集中竞争影响的暂行规定》，自**2011年9月5日**起施行。

1.5中国反垄断法体系中的主要法律法规（续）

✓ （三）国家工商行政管理总局

- 1、《工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定》，自2009年7月1日起施行。
- 2、《工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为程序规定》，自2009年7月1日起施行。
- 3、《工商行政管理机关禁止垄断协议行为的规定》，自2011年2月1日起施行。
- 4、《工商行政管理机关禁止滥用市场支配地位行为的规定》，自2011年2月1日起施行。
- 5《工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的规定》，自2011年2月1日起施行。

✓ （四）国家发展与改革委员会

- 1、《反价格垄断规定》，2011年2月1日起实施。
- 2、《反价格垄断行政执法程序规定》，2011年2月1日起实施。

➤ 四、最高人民法院

- 《关于审理垄断民事纠纷案件适用法律若干问题的规定》（尚处于征求意见阶段）。

2. 中国反垄断的实施

2.1 商务部的执法

2.2 国家工商行政管理总局的执法

2.3 国家发展与改革委员会的执法

2.4 反垄断的民事及行政诉讼

2.5 中国与其他国家的反垄断双边合作

2.1.1 中华人民共和国商务部反垄断局 (国务院反垄断委员会办公室)

- 反垄断局的职责：

- 一、起草经营者集中相关法规，拟订配套规章及规范性文件。
- 二、依法对经营者集中行为进行反垄断审查；负责受理经营者集中反垄断磋商和申报，并开展相应的反垄断听证、调查和审查工作。
- 三、负责受理并调查向反垄断执法机构举报的经营者集中事项，查处违法行为。
- 四、负责依法调查对外贸易中的垄断行为，并采取必要措施消除危害。
- 五、负责指导我国企业在国外的反垄断应诉工作。
- 六、牵头组织多双边协定中的竞争条款磋商和谈判。
- 七、负责开展多双边竞争政策国际交流与合作。
- 八、承担国务院反垄断委员会的具体工作。
- 九、承担部领导交办的其他事项。

- 反垄断局的机构设置

- 下设六个处，分别是：办公室、竞争政策处、商谈处、法律处、经济处、监察执法处。

2.1.2 2011年经营者集中的申报情况

- 自**2008**年反垄断法实施以来，反垄断案件逐年上升。**2011**年**1-8**月已收到申报**142**件，立案**118**件。

2. 1. 3商务部的反垄断执法

- 附条件批准案

- 1、2008年11月18日:商务部公告[2008]第95号，附条件批准英博集团公司（INBEV N.V./S.A.）收购AB公司（ANHEUSER-BUSCH COMPANIES INC.）
- 2、2009年4月24日:商务部公告(2009年第28号)，附条件批准日本三菱丽阳公司收购璐彩特国际公司
- 3、2009年9月28日:商务部公告2009年第76号，附条件批准美国通用汽车有限公司收购美国德尔福公司
- 4、2009年9月29日:商务部公告[2009]第77号，附条件批准辉瑞公司收购惠氏公司
- 5、2009年10月30日:商务部公告[2009年]第82号，附条件批准松下公司收购三洋公司
- 6、2010年8月13日:商务部公告[2010年]第53号，附条件批准诺华股份公司收购爱尔康公司
- 7、2011年6月2日:商务部公告[2011]第33号公告，附条件批准乌拉尔开放型股份公司收购谢尔维尼特开放型股份公司

- 禁止合并案

- 1、2009年3月18日:商务部公告[2009年]第22号，禁止可口可乐公司收购中国汇源公司

2. 1. 3商务部正在制定的三部配套规则

1. 《关于经营者集中附加限制性条件的规定》
2. 《关于未依法申报的经营者集中调查处理办法》
3. 《未达申报标准涉嫌垄断经营者集中调查处理办法》

2.2国家工商行政管理总局 反垄断与反不正当竞争执法局

- 反垄断与反不正当竞争执法局主要职责和内设机构
- 一、主要职责
- 拟订有关反垄断、反不正当竞争的具体措施、办法；承担有关反垄断执法工作；查处市场中的不正当竞争、商业贿赂、走私贩私及其他经济违法案件，督查督办大案要案及典型案件。
- 承办总局交办的其他事项。
- 二、内设机构
- 内设综合处、反垄断执法处、反垄断法律指导处、反不正当竞争处、案件督查协调处。

2.3.1 价格监督检查与反垄断局

- 经中央机构编制委员会批准,2011年7月1日,中央机构编制委员会办公室印发《关于发展改革委价格监督检查司更名及调整编制的批复》(中央编办复字[2011]124号),同意国家发展改革委价格监督检查司更名为价格监督检查与反垄断局,增加行政编制和司局级领导职数,专项用于价格监督和反垄断工作。
 - ——《中国价格监督检查》 2011年第7期

2.3.2 国家发展与改革委员会的执法—— 典型案例

- 浙江省富阳市造纸行业协会组织实施价格垄断行为受到严厉处罚
- 浙江省富阳市造纸行业协会成立于1999年，现有会员单位100余家，其中常务理事单位30家（包括会长、副会长单位12家），理事单位24家。秘书处为协会的常设机构。经调查，2010年该协会先后五次组织召开由二十余家常务理事单位参加的行业会议，专题研究富阳市造纸行业的产品价格问题，达成关于协调行业产品价格的意见，形成会议纪要并下发各参会单位，具体情况如下：**第一次**，3月2日会议提出，A级白板纸的价格统一上调200元/吨。**第二次**，4月6日会议要求，保证4月份富阳市白板纸现有价格稳定，5月份如出现市场明显疲软将协调会员企业组织有序限产等。**第三次**，4月28日会议决定，4月29日至5月15日期间，A级白板纸执行限时优惠价格（优惠幅度每吨100-150元）。**第四次**，8月3日会议决定，涂布白板纸在原销售价基础上上调200元/吨。**第五次**，8月31日A级版白板纸专题会议决定，从9月1日起富阳市生产的A级白板纸在原来销售价基础上上调200-300元/吨。
- 浙江省富阳市造纸行业协会组织本行业经营者达成变更或固定价格的垄断协议的行为，违反了《价格法》和《反垄断法》的相关规定。根据《价格违法行为行政处罚规定》第五条第三款关于行业协会组织经营者相互串通、操纵市场价格的，对行业协会可以处50万元以下的罚款的规定，为维护正常的市场竞争秩序，保护消费者和其他经营者的合法权利，浙江省物价局依法对协会处以最高50万元的罚款。

2.3.3 价格垄断案件呈现以下三个特点

- 一是涉及行业广泛，违法主体多样。价格主管部门查处的价格垄断案件涉及许多行业和领域，既包括米粉、火锅底料、豆制品、方便面、牛奶等日用消费品行业；也包括洗车、洗浴、理发、包装、公路、航空运输和商业银行等服务业；还包括钢铁、钛白粉、草酸、焦炭等生产制造业。从违法主体看，既包括国际知名的跨国公司、对国计民生影响重大的大型国企；也包括行业组织、协会；还包括规模较小、只在特定区域内有影响的中小公司、合伙企业，甚至个体工商户。
- 二是行业组织牵头，重点企业主导。由于我国正处于市场经济逐步完善的过程中，有关行业组织和企业的市场竞争法律意识还相当淡薄。最为典型的价格垄断协议的形式有两类：一是协会、理事会等行业组织召集相关企业商讨价格问题，统一调整有关价格；二是占据较大市场份额的大企业、重点企业主导有关行业会议，出面协调制定有关商品和服务价格。
- 三是串通手段直接，违法行为典型。对价格垄断协议集中查处之前，各有关企业和行业组织对价格垄断没有清晰的认识，一些行业组织认为协调价格是“行业服务”，甚至在刊物和文件上宣传有关内容，或者直接向社会发布公报。一些企业为督促各方遵照执行，也会签订书面价格协议，或者在相关会议纪要上签字。因此，价格主管部门往往可以获取价格垄断的第一手直接证据，有关违法行为也较易定性。

2.4 反垄断的民事及行政诉讼

- 反垄断民事诉讼

1. 《中华人民共和国反垄断法》
2. 《中华人民共和国民法通则》
3. 《中华人民共和国侵权责任法》
4. 《中华人民共和国合同法》
5. 《中华人民共和国民事诉讼法》
6. 《关于审理垄断民事纠纷案件适用法律若干问题的规定》（尚处于征求意见阶段）。

- 反垄断行政诉讼

1. 《中华人民共和国反垄断法》
2. 《中华人民共和国行政诉讼法》

2.5.1 中国与美国的反垄断双边合作

- **2011年7月27日**中美双方签署《中美反垄断和反托拉斯合作谅解备忘录》，中美双方执法机构将在以下七个方面进一步加强合作：
- 一是相互及时通报各自司法辖区内竞争政策及执法方面的重要动态；
- 二是通过开展竞争政策和法律方面的活动（如培训、研讨、考察、实习等方式），加强双方的能力建设；
- 三是在适当的时候，双方进行反垄断执法经验交流；
- 四是就竞争执法和政策事项相互寻求信息或建议；
- 五是就竞争法律、法规、规章和指南的修改提出评论；
- 六是就多边竞争法律和政策交换意见；
- 七是在提高企业、其他政府机构以及社会公众竞争政策和法律意识方面交流经验。

2.5.2中国与俄罗斯、蒙古、英国的反垄断双边合作

- **2009年9月21日**，中国国家工商行政管理总局和蒙古国公平竞争与消费者保护局在蒙古国首都乌兰巴托签署了合作协议。
- **2011年1月10日**，中国国家发展和改革委员会与英国公平交易办公室在伦敦签署了关于反垄断合作的谅解备忘录。
- **2011年9月21日**，中国与俄罗斯签署了《中华人民共和国国家工商行政管理总局和俄罗斯联邦反垄断局关于实施〈中华人民共和国政府和俄罗斯联邦政府关于反不正当竞争与反垄断领域合作交流协定〉的谅解备忘录（**2012—2013年度**）》。

3. 存在的问题及改进的方向

3.1 法律责任

3.2 知识产权

3.3 国际合作

3.4 反垄断机构之间的关系

3.5 反垄断机构与监管机构之间的关系（含竞争政策与产业政策之间的关系）

3.6 行业协会与成员之间的关系

3.7 民事诉讼与行政执法的关系

3.8 民事责任与宽恕制度及承诺制度的关系

3.9 执法机构的能力建设