

关于制定《禁止垄断协议行为的规定》 (征求意见稿)的说明

为适应市场监管体制改革和反垄断执法体制改革需要，加快推进机构改革后市场监管部门反垄断统一执法，市场监管总局起草了《禁止垄断协议行为的规定》(以下简称《规定》)。现就有关情况说明如下：

一、起草的必要性

(一) 落实党和国家机构改革精神的需要。深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革，按照《深化党和国家机构改革方案》要求，新组建的国家市场监督管理总局承担反垄断统一执法职责，通过制定统一的禁止垄断协议规则，有利于解决原三家反垄断执法机构存在的职能交叉问题，为机构改革和做好今后的反垄断执法工作奠定基础。

(二) 深化依法治国实践的需要。党的十九大报告将坚持全面依法治国确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要组成部分，明确要求“推进依法行政，严格规范公正文明执法”。制定统一的禁止垄断协议行为规定，可以为市场监管部门依法行政提供具体操作指引，还将为市

市场主体营造透明度高、可预见性强的反垄断执法环境。

（三）切实保护消费者利益的需要。广大人民群众对维护消费者权益的期望、对公平竞争市场环境的渴求，是人民对美好生活需要的重要体现。保护好消费者权益，保护好人民群众利益，是实现共享发展的本质要求，也是许多市场经济国家反垄断监管的重要方向和最终目的。制定《规定》可以为更好地履行反垄断执法职能提供制度支撑，通过反垄断执法切实保护消费者知情权、选择权、公平交易权等各项权利，为人民群众营造良好消费环境，切实增强人民群众获得感和幸福感。

（四）总结执法经验的需要。《反垄断法》实施十年来，反垄断执法机构积极查处垄断协议行为，积累了较为丰富的执法经验，针对执法热点难点通过国际合作和专题研究形成了明确意见。需要通过立法加以固化，完善反垄断法律规则体系，提升反垄断执法水平。

二、起草过程

在起草过程中，我们吸收整合了发展改革委《反价格垄断规定》《反价格垄断行政执法程序规定》和原工商总局《禁止垄断协议行为的规定》《查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定》的有关内容，并于11月16日组织部分省级市场监管部门召开立法工作研讨会，之后分别征求了总局

各司局、各省级市场监管部门、国务院反垄断委员会专家咨询组成员等 19 位专家学者以及 34 家商协会和 23 家中外律师事务所意见。经过对意见的逐条研究论证，我们充分采纳合理意见，进行修改完善，在此基础上形成此次征求意见稿。

三、主要内容

《规定》着眼于预防和制止经济活动中的垄断协议行为，规范和保障禁止垄断协议行为的反垄断执法，既注重制度的延续性，也充分考虑了机构整合前反垄断执法既有经验。规定共五章四十四条，对执法机构、垄断协议认定、垄断协议调查、行政处罚等禁止垄断协议行为的实体和程序内容进行了全面规定，同时也注意了同《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》和《市场监督管理行政处罚听证暂行办法》的衔接。主要包括：

（一）关于授权机制。为建立全国统一开放、竞争有序的市场体系，《反垄断法》将反垄断执法作为中央事权，明确规定由国务院规定的承担反垄断职责的机构负责反垄断执法工作。为了便于严格统一执法，法律还规定了国务院反垄断执法机构根据工作需要，可以授权省级政府相应的机构负责反垄断执法工作。随着实践的发展，对查处垄断协议行为实施普遍授权有其必要性和可能性，《规定》拟授权各省级市场监督管理部门查处垄断协议行为，并建立相应的备案

报告制度。

（二）关于垄断协议的认定。《规定》根据《反垄断法》第二章“垄断协议”规定，不再区分价格与非价格垄断协议案件，并就《反垄断法》第十三条、第十四条所列举的固定变更价格、限制生产销售数量等7种具体垄断协议形式进行了进一步细化。针对《反垄断法》规定由国务院反垄断执法机构认定的其他垄断协议，《规定》也明确了反垄断执法机构进行认定的具体考量因素，增进了法律的确定性。

（三）关于“安全港”制度。根据反垄断执法机构执法实践和全球其他司法辖区经验，除《反垄断法》明确列举的垄断协议类型外，经营者在其市场份额不显著的情形下，对竞争的排除限制效果有限。因此，《规定》设置了“安全港”制度，对节约执法资源、为经营者提供更清晰的指引具有重要意义。

（四）关于中止调查。《规定》细化了《反垄断法》第四十五条规定，明确了中止调查的程序要求，如在中止调查决定书、终止调查决定书增加了执法机构的监督义务和经营者履行承诺的报告义务等。为被调查的经营者依法申请中止调查提供了明确的指引。