关于《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定（征求意见稿）》的起草说明

为贯彻落实修正后的《中华人民共和国反垄断法》（以下称新《反垄断法》），进一步加强和改进制止滥用行政权力排除、限制竞争反垄断执法，保护市场公平竞争，市场监管总局对《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》（以下简称原《暂行规定》）进行了修订，形成《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定（征求意见稿）》（以下简称《规定》）。现就有关情况说明如下：

1. 修订的必要性

2019年9月原《暂行规定》实施以来，在预防和制止滥用行政权力排除、限制竞争行为，深化“放管服”改革，推动有效市场与有为政府更好结合等方面发挥了重要作用。贯彻党中央、国务院深入推进公平竞争政策实施，加快建设全国统一大市场有关决策部署，全面落实新《反垄断法》要求，有必要对原《暂行规定》进行修订。

**（一）全面落实新《反垄断法》的需要。**新《反垄断法》对滥用行政权力排除、限制竞争行为的表现方式进行了调整，增加了公平竞争审查制度，新增了对涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为的调查、约谈等规定，为强化制止滥用行政权力排除、限制竞争反垄断执法完善了制度供给。《规定》作为配套规章，有必要通过修订做好衔接。

**（二）加快建设全国统一大市场的需要。**加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场是党中央、国务院的重大决策部署，重点任务之一是进一步规范不当市场干预行为。通过《规定》修订，有利于进一步规范行政行为，促进打破行政性垄断，更好发挥政府作用，畅通国内大循环，为加快建设全国统一大市场提供坚实保障。

**（三）加强和改进制止滥用行政权力排除、限制竞争反垄断执法的需要。**原《暂行规定》实施以来，制止滥用行政权力排除、限制竞争执法工作取得了积极成效，但也面临执法刚性较弱、执法权威不足等问题，有必要通过《规定》修订，进一步优化顶层设计，总结、巩固执法经验，为进一步提升执法水平、增进执法效能奠定坚实制度基础。

1. 修订的主要过程

市场监管总局高度重视《规定》修订工作，列入2022年第一类立法项目，认真落实科学立法、民主立法、依法立法、开门立法要求，抓住提高立法质量这个关键，扎实开展《规定》修订工作。

**（一）深入开展理论研究。**委托专家团队专题开展《规定》修订立法咨询项目，加强立法研究。先后两次召开专家论证会，邀请国务院反垄断委员会专家咨询组和总局反垄断专家库的专家进行研究论证，为《规定》修订奠定坚实理论基础。

**（二）全面总结执法实践。**召开《规定》修订专题调研会，围绕加强和改进执法，聚焦提高执法效能，充分听取省级市场监管部门和有关专家学者意见，深入总结制止滥用行政权力排除、限制竞争反垄断执法的经验和挑战，集思广益，为更高效率更高质量做好《规定》修订工作夯实基础。

**（三）广泛听取意见建议。**坚持问题导向和开门立法原则，把广泛征求意见贯穿《规定》修订工作全过程。向有关专家和单位发出征求意见函81份，听取对《规定》修订和改进执法工作的意见建议，切实增强《规定》修订的针对性和科学性。就修订草案征求市场监管总局各司局、各省级市场监管部门、专家学者、研究机构的意见，切实提高立法质量。

三、主要修订内容

与原《暂行规定》相比，《规定》主要调整了以下内容：

**（一）调整细化了违法行为表现方式。**新《反垄断法》新增了滥用行政权力与特定主体签订合作协议、备忘录等排除、限制竞争行为，完善了强制或者变相强制外地经营者在本地投资或者设立分支机构行为、排斥或者限制经营者参加招标投标以外的其他经营活动行为、变相强制经营者从事反垄断法规定的垄断行为等规定，新增了制定排除、限制竞争内容规定的违法主体。对此，《规定》进行同步调整，并结合执法实践对限定交易、妨碍商品自由流通等排除、限制竞争行为表现方式予以进一步细化。

**（二）进一步明确了执法要求。**结合新《反垄断法》的修订情况，新增了有关单位或者个人应当配合调查的要求，以及行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织应当将有关改正情况书面报告上级机关和反垄断执法机构的要求，明确将消除相关竞争限制作为执法机构结束调查或者提出行政建议的基础和关键点，为执法机构提供了有效指引。

**（三）增加了执法约谈的规定。**新《反垄断法》引入了执法约谈制度。《规定》对约谈的内容、程序、方式等作了进一步细化，增强制度的可操作性，保障制度落实，提升制止滥用行政权力排除、限制竞争反垄断执法效能。

**（四）与公平竞争审查制度做好衔接。**新《反垄断法》在总则部分新增了关于健全公平竞争审查制度的规定。公平竞争审查制度是事前规范行政行为的重要制度安排。《规定》修订增加了公平竞争审查的内容，并考虑到公平竞争审查制度与滥用行政权力排除、限制竞争执法在实施主体、实施标准、实施程序等方面的差异性，也为后续公平竞争审查制度的完善预留了空间。

**（五）充实了竞争倡导的内容。**在制止滥用行政权力排除、限制竞争执法实践中，反垄断执法机构深刻体会到，大多数违法行为发生的根源在于一些行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织对竞争政策基础地位认识还不到位，没有充分认识到市场公平竞争的重要性，以政府“有形之手”不当干预市场“无形之手”，阻碍了竞争机制充分发挥作用。因此，有必要进一步加强竞争倡导，大力弘扬和培育公平竞争文化，以此促进和补充反垄断执法，推进公平竞争政策有效实施。