

反行政垄断执法与公平竞争审查的制度协同

王先林

2025年12月26日，国家市场监督管理总局正式公布新一轮修订后的《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》（以下简称“新《规定》”），自2026年2月1日起施行。此次修订不仅是对2023年原《规定》实施经验的系统总结，更是落实党的二十届三中全会关于“加快建设全国统一大市场”“强化反垄断和公平竞争政策基础地位”等决策部署的关键举措。

尤为值得关注的是，新《规定》在官方解读文章中明确指出：“有必要结合《公平竞争审查条例》及其实施办法的新要求，细化《规定》相关规则，并做好制度衔接。”这一表述凸显了我国公平竞争治理制度体系从“事前预防”到“事后纠偏”的闭环治理逻辑正在加速成型。从制度逻辑看，公平竞争审查是“事前预防”滥用行政权力排除、限制竞争（即通常所说的“行政性垄断”）的核心机制，而滥用行政权力排除、限制竞争执法（即通常所说的“反行政性垄断执法”）是“事后纠治”的关键手段，二者共同构成公平竞争治理中的“全链条监管体系”。本文拟分析新《规定》中已细化的衔接规则，待完善的衔接空间，并结合实践提出优化建议，希望对释放制度合力、破除地方保护与市场分割、加快建设全国统一大市场有所裨益。

制度衔接应实现从事前审查到事后执法的闭环逻辑

公平竞争审查制度与反行政性垄断执法的衔接，本质是“源头预防”与“事后惩戒”的制度协同。2024年8月施行的《公平竞争审查条例》（以下简称《条例》）首次以行政法规形式确立公平竞争审查的刚性框架，要求行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（起草单位）在起草涉及经营者经济活动的政策措施时，必须评估其对市场竞争的影响，防止出台排除、限制竞争的内容；2025年4月施行的《公平竞争审查条例实施办法》（以下简称《实施办法》）进一步将《条例》的19项审查标准细化为66项具体情形，增强了审查的可操作性。而新《规定》作为反行政性垄断执法的配套规章，其核心功能是通过事后调查与追责，倒逼行政机关等起草单位落实公平竞争审查义务。二者的衔接效果，直接决定公平竞争制度能否从“纸面规定”转化为“实践效能”。

从实践需求看，此前制度衔接存在三方面短板：一是审查与执法的“脱节”，部分行政机关未开展公平竞争审查即出台排除、限制竞争的政策措施，却缺乏明确的执法追责依据；二是违法行为认定的“模糊”，对于《实施办法》细化的66项禁止情形，如何与反行政性垄断的执法认定标准对应，缺乏清晰

指引；三是责任追究的“弱化”，对未落实审查义务、虚假审查的行政机关及责任人，缺乏阶梯式的惩戒措施。此次新《规定》正是围绕上述短板展开，通过规则细化构建“审查—执法—追责”的闭环衔接机制。

新《规定》已实现的规则协同：三大关键突破

新《规定》在多个条款中主动对接《条例》要求，初步构建起制度协同的框架：

第一，明确将“未依法开展公平竞争审查”作为立案的法定情形。新《规定》第十五条第三款规定：“被调查单位涉嫌制定含有排除、限制竞争内容的规定，且未按照《公平竞争审查条例》及其实施办法规定的程序开展公平竞争审查的，反垄断执法机构应当立案。”这一规定意义重大，它意味着“未审先出”本身即构成启动调查的充分理由，不再苛求证明实际损害结果，从而显著提升了公平竞争审查的法律刚性，倒逼行政机关等起草单位做到“应审尽审”。

第二，强化执法与审查的证据互认与信息共享。新《规定》第十六条赋予反垄断执法机构“要求有关单位和个人限期提供相关材料和信息”的权力；而在公平竞争审查中，起草单位应依法保存和提交审查过程记录，尤其是在会同审查中，起草单位应当在初审的基础上将政策措施草案和初审意见送市场监督管理部门审查。《实施办法》第四十条规定：“对通过举报处理、抽查等方式发现的涉嫌违反条例规定的政策措施，市场监督管理部门应当组织开展核查。”第四十四条进一步规定：“市场监督管理部门在公平竞争审查工作中发现起草单位存在涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为的，应当按照《中华人民共和国反垄断法》等有关规定，移交有管辖权的反垄断执法机构依法调查处理。”这意味着反垄断执法机构可直接调取未公开的审查档案，核查是否存在“虚假审查”或“规避审查”行为。这种证据链条的打通，极大增强了执法的精准性和威慑力。

第三，建立“整改—追责”联动机制，压实主体责任。新《规定》第二十二条款明确，若被调查单位“拒不采纳市场监管部门依法提出的公平竞争审查意见”，或“虚假整改”，执法机构“一般应当一并提出对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分的建

议”，并可抄送纪检监察机关。这实际上将公平竞争审查意见具备更强的程序约束力和问责依据，实现了审查意见与后续问责的有效挂钩。

实践中存在模糊地带：制度衔接的四大挑战

尽管已有上述进展，但在具体操作层面，制度衔接仍存在若干模糊地带，亟需通过配套细则或执法指南予以明确：

其一，认定标准尚未统一。《条例》侧重于“可能排除、限制竞争”的风险预防，而传统反行政性垄断执法更关注“已造成”的竞争损害。术语和构成要件上的差异，可能导致同一政策在审查阶段获准，却在事后被判定违法，损害制度公信力。这需要制定统一的适用指引来加以解决。

其二，“例外情形”可能被滥用。《条例》第十二条规定“维护国家安全、发展利益的”等若干例外情形允许豁免，但未明确此豁免能否阻却后续的反垄断追责。若无限制，地方可能以此为“挡箭牌”拒绝整改。这要求明确，即便获得豁免，若执行中超出必要限度并造成市场扭曲，仍可构成滥用行政权力排除、限制竞争行为。

其三，跨区域执法协调机制缺位。面对A省排斥B省企业的典型地方保护主义，现有规定仅允许省级部门“商请协助”，缺乏强有力的跨省联合执法或提级管辖机制。建议由市场监管总局主导，建立区域协作小组或对重大跨省案件实行提级管辖。

其四，新型数字壁垒规制空白。一些地方政府利用政务数据平台强制本地企业接入特定接口，导致外地企业无法获取公共数据资源，或者在政府采购评分规则中嵌入对非本地企业的算法歧视参数。这要求地方政府公开政务数据的接口标准与共享规则、算法决策需附合理性说明、禁止以“数据安全”为由设置不合理准入限制，并建议在《条例》配套指南中增加“数字工具使用”的审查要点。

推动制度协同的建议：迈向系统集成的公平竞争治理

为进一步深化两项制度的协同效能，这里提出以下建议：

第一，构建“审查—执法”数据闭环。整合现有公平竞争审查信息系统与

反垄断执法数据库，要求所有经审查的政策文件（包括《条例》第二章涉及的19项审查标准应用情况、起草单位征求市场主体意见的原始记录）均标注“风险等级”（如“高风险：限定交易”“低风险：一般性管理措施”）。执法机构可实时查询未录入或标记为“高风险”的政策，自动触发靶向检查，针对频繁出现“指定交易”类政策且审查记录不完整的地区，系统应自动预警并优先纳入执法核查清单。

第二，将审查程序专业性纳入执法裁量。在对相关涉嫌行政性垄断行为进行调查时，执法机构可重点评估起草单位是否组织第三方评估、是否公开征求社会意见并对异议作出合理说明；若审查程序合规（如召开听证会、邀请企业代表参与），可视为“已尽合理审查义务”，在责任认定时从轻处理；反之，若仅通过“内部科室会签”形式化完成审查，则加重对程序失职的追责。

第三，探索司法审查与行政执法的联动。鼓励法院在涉及行政性垄断的行政诉讼中，重点审查行政机关是否履行了《条例》规定的审查程序，如是否保存了初审意见、是否听取了利害关系人意见；并将《规定》中“虚假整改”等执法认定标准作为判断行政行为合法性的参考依据。同时，可研究建立执法建议的司法备案机制，增强制度执行的权威性与协同性。

第四，针对基层开展“双维度”能力培训。联合党校、司法行政部门，对市县级起草单位（他们是政策出台的“第一道关口”）开展“审查+执法”专题培训：一方面讲解《条例》19项标准与《规定》滥用行政权力表现的对应关系，如“限定交易”在审查与执法中的不同表述；另一方面通过模拟案例，提升实务判断能力，如“要求企业接入本地政务数据平台”是否构成隐性壁垒。

第五，完善责任追究与考核挂钩机制。将公平竞争合规情况纳入领导干部离任审计指标体系，如审查程序合规率、政策投诉量；对因故意或重大过失导致出台严重排除竞争政策的，如引发多起行政诉讼或长期市场垄断，不仅要追究直接责任人责任，还应追溯时任负责人的决策责任，如审计中发现领导干部预审结果的。

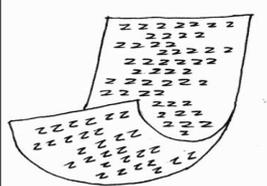
新《规定》的实施是我国公平竞争制度走向成熟的重要标志，其与《条例》的深度衔接，不仅是技术性规则的对接，更是治理理念的跃升——从“被动纠错”转向“主动防控”，从“单点打击”转向“系统治理”。未来，唯有持续细化规则、打通堵点、强化协同，方能真正破除地方保护和市场分割，为全国统一大市场建设筑牢坚实的法治根基。这既是反垄断法治的应有之义，更是优化公平竞争治理体系的必然要求。

（作者系上海交通大学讲席教授、博士生导师、竞争法律与政策研究中心主任，国务院反垄断反不正当竞争委员会专家咨询组成员，中国法学会经济法研究会副会长）

公告
我处于近日受理胡海持胡万生（男，1944年9月4日出生）及郑松（女，1949年3月27日出生）公证遗嘱申请办理公证。
若相关继承人或遗嘱受益人对遗嘱有异议，请携带本人身份证件及相关证据，自本公告刊登之日起15日内向我处反映情况，逾期视为对遗嘱无异议。
特此公告
上海市卢湾公证处
2026年1月19日
承办公证员：陆志刚
联系电话：63362116

环保公益广告

重复使用，多次利用



双面使用纸张
=减少1/2的废纸产生

优先购买绿色食品

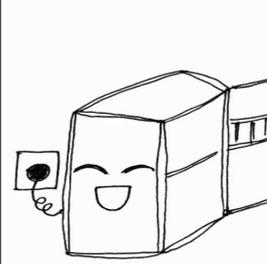


健康安全
无污染

拒绝使用一次性用品



6000~8000双一次性筷子
≈一株20岁的大树



使用无氟冰箱
不会造成臭氧损耗

不买包装豪华又繁复的食物或用品



过份包装 = 巨大浪费 + 严重污染

废电池放入专门回收箱，以免污染环境



分类回收 循环再生



LEGISLATION DEVELOPMENT
HSFXY
上海政法学院
(理论学术编辑微信平台)