

# “公平竞争审查制度”写进反垄断法之后

今年8月1日,修改后的反垄断法将实施。近日,一些长期研究反垄断法律制度的学者在接受中青报·中青网记者采访时表示,反垄断法实施14年来的首次修改有不少突破,但还是属于“比较有限的修改”,在实施准备期内,相关部门应该做好配套法规和制度的制定。

## 公平竞争审查制度入法后 应考虑与行政垄断执法衔接

不久前,全国人大常委会法制工作委员会经济法室副主任王翔在介绍这部市场经济的基础性法律首次修改的思路时表示,这部法律深入贯彻落实党中央关于强化反垄断和防止资本无序扩张的决策部署;坚持问题导向和目标导向,处理好规范和发展关系,针对反垄断法实施中的突出问题,进一步完善反垄断相关制度;把握反垄断法作为基础性法律的地位和反垄断工作的专业性、复杂性等特点,在法律中完善基本制度规则的同时,为制定反垄断指南和其他配套规定留出空间。

王翔介绍说,反垄断法首次修改明确了国家坚持市场化、法治化原则,强化竞争政策基础地位,规定国家建立健全公平竞争审查制度,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,在制定涉及市场主体经济活动的规定时,应当进行公平竞争审查。

2016年,《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》发布。2021年7月,市场监管总局、发展改革委、财政部、商务部、司法部出台了《公平竞争审查制度实施细则》。

上海交通大学特聘教授、国务院反垄断委员会专家咨询组成员王先林告诉记者,反垄断法修改之前,公平竞争审查制度在我国仅是政策层面,没有上升到法律高度,没有得到稳定性、权威性的法律确认和保障。这次修法新增“国家建立健全公平

竞争审查制度”的原则规定完全必要、合理,有利于以反垄断法为核心构建我国广义上的竞争政策体系。

国务院反垄断委员会专家咨询组成员、对外经贸大学竞争法中心主任黄勇对记者表示,反垄断法的修改,是实现公平竞争审查制度法制化的第一步。

黄勇说,值得注意的是,公平竞争审查制度与反垄断法中规定的滥用行政权力排除、限制竞争即公众所说的行政垄断、防止公权力不当干预市场的目标宗旨上具有一致性,但具体内容、实施方式存在区别,因此二者的衔接协调非常重要。

市场监管总局公布的行政性垄断部门规章征求意见稿中专门强调了公平竞争审查制度,并在具体行为的细化列举规定中,保持和《公平竞争审查制度实施细则》较为一致。

他认为,这体现了司法机关正在对行政垄断与公平竞争审查的关系、协调和衔接等重要问题的思考和探索,希望未来这些机制能够得到更有效落实,进而推动行政垄断和公平竞争审查从现在的列举模式向着标准化、要件化方向发展,形成更加完善的法制基础。

## 平台经济反垄断 亟须执法审查统一化

互联网行业与平台经济领域是近年反垄断工作重点之一。2021年2月7日,《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》发布,明确平台经济领域反垄断

执法原则。根据《中国反垄断执法年度报告(2021)》,2021年反垄断执法机构查办的互联网行业和平台经济领域案件,罚没金额共计217.4亿元,占2021年总罚没金额的92.1%。

修改后的反垄断法总则中新增规定:“经营者不得利用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等从事本法禁止的垄断行为。”并在“滥用市场支配地位”一章中,专门规定“具有市场支配地位的经营者不得利用数据和算法、技术以及平台规则等从事前款规定的滥用市场支配地位的行为”。

王翔表示,明确平台经济反垄断相关规则,对于促进平台经济规范创新持续健康发展具有重要意义。

王先林认为,总体来说,修改后的反垄断法在涉及平台经济等数字经济方面的规定非常原则、笼统。虽然反垄断法只能确定一些大的原则框架,但是对于实践中已经表现出来的突出问题和现有的相关规章、指南中比较成熟的规则,可以吸收进正在征求意见的一些规章之中,以增强法律规制的效果和可操作性。《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》中的相关制度规则可以提炼出一些,体现到《禁止垄断协议规定》《禁止滥用市场支配地位行为规定》和《经营者集中审查规定》等配套规章的制定中。

黄勇则表示,平台经济的反垄断问题是本次反垄断法修改中一直被热议的话题,目前我国平台经济的发展存在不够协

调和规范等方面的问题。

因此,实施修改后的反垄断法和完善配套规章应该作为平台经济依法规范健康持续发展的新起点。本次修法并没有针对平台经济进行结构性的修改,分别在总则和禁止滥用行为的章节增加了一条宣示性的规定,说明立法机关充分肯定传统的反垄断法律制度框架和分析方法依然适用于平台经济领域的垄断行为。

与此同时,《国务院关于经营者集中申报标准的规定(修订草案征求意见稿)》中的要求也能把平台经济纳入到反垄断监管的框架下,如上一会计年度在中国境内营业额超过1000亿元的经营者,并购市值(或估值)8亿元以上并且上一会计年度超过三分之一营业额来自中国境内的经营者,构成集中的,需要进行申报;经营者集中即使未达申报标准,但有证据证明集中具有或可能具有排除、限制竞争效果的,国务院反垄断执法机构可以要求经营者申报。此外,反垄断法的经营者集中审查特定情形下的“停钟”制度(即审查期限可以暂停计算)也能帮助执法机构更好适应市场变化。

黄勇还提到,反垄断执法体制的权威性、统一性和资源充实性对于一个领域的规范发展也相当重要,去年成立国家反垄断局将一个原有的反垄断执法司局扩充为3个,其中反垄断执法二司的职责专门包括了“开展数字经济领域经营者集中反垄断审查”,统一的审查执法体制有利于引导平台经济行业形成稳定的发展预期。

(据《中国青年报》王亦君)

# 保障进一步加大档案开放力度

## 国家档案局有关负责同志就《国家档案馆档案开放办法》答记者问

日前,国家档案局印发实施《国家档案馆档案开放办法》(以下简称《办法》),国家档案局有关负责同志就相关情况回答了记者提问。

问:请介绍一下《办法》制定出台的背景和意义?

答:《办法》的出台是国家档案局以实际行动贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记重要指示批示精神,推动依法向社会开放档案,充分利用档案更好地服务党和国家工作大局、服务人民群众的重要举措。

国家档案局1991年颁布实施的《各级国家档案馆开放档案办法》,对规范我国各级国家档案馆档案开放和利用工作,提高国家档案馆管理档案的科学性发挥了积极作用。截至2020年底,全国各级国家档案馆共开放了14584.5万卷、件档案,这些开放档案在国家治理和社会生产生活的方方面面发挥了重要作用。但随着档案开放的深入推进和依法治档的不断强化,原办法已不能适应新形势和新要求,迫切需要修订。

2021年1月1日起,新修订的档案法正式实施,对档案开放期限、公布形式、利用方式以及档案开放审核等作出新的规定,档案开放工作需要作出相应调整,《办法》作为配套制度列入修订计划。国家档案局在深入调查研究、广泛征求意见、反复修改完善后,修订出台了本《办法》,以替代1991年颁布的《各级国家档案馆开放档案办法》。

问:《办法》主要作了哪些规定?

答:《办法》围绕谁来开放档案、如何开放档案、开放哪些档案、开放档案如何

利用等问题进行了规定,共6章34条。主要内容可归纳为:明确一个原则、区分三种情形、规定五项程序、提供多种利用途径。

明确一个原则,即档案开放工作应遵循合法、及时、平等和便于利用的原则。这一原则明确了国家档案馆档案开放工作的方向,要求在严格遵守国家法律、行政法规和有关政策规定的前提下,更好、更及时、更平等地服务公民,要以方便利用者为出发点,最大限度地满足用户对开放档案的利用需求,从而充分实现档案馆的服务功能,发挥档案资源的价值。

区分三种情形,即常规开放、提前开放和延期开放。对于常规开放,按照档案法要求,将各级国家档案馆档案开放期限从30年缩短至25年;对于提前开放,经济、教育、科技、文化等类档案,与民生息息相关、社会利用需求高,经开放审核后少于25年向社会开放;对于延期开放,细化了延期开放档案情形和审批要求。

规定五项程序,即档案开放工作按照计划、组织、审核、确认、公布的程序开展。各个环节均明确相应的工作主体和责任部门,尤其在审核环节明确国家档案馆与档案形成单位或者移交单位共同构成档案开放审核主体,进一步规范了共同审核的有关流程和要求。

提供多种利用途径,单位和个人持有合法证明可以利用国家档案馆已经开放的档案,国家档案馆设置专门的档案利用场所提供现场利用服务。同时,还可通过信函、电话、网站、电子邮件和互联网政务媒体等多种方式提供档案利用。统筹建设档案开放利用平台,推动档案跨区域共享利

用,方便人民群众查档用档。

另外,新修订的档案法已赋予外国组织和外国人与我国组织和公民同等利用开放档案的权利,因此废止了《外国组织和个人利用我国档案试行办法》,外国人、无国籍人、外国组织利用国家档案馆已经开放的档案,适用本《办法》。

问:《办法》如何处理开放与安全的关系?

答:一是坚持统筹开放和安全。档案开放是一项政治性和政策性很强的工作,国家档案馆需要在符合国家有关保密、国家安全、信息保护等法律法规规定的前提下开展档案开放工作。《办法》要求国家档案馆不断提高档案开放工作水平,既要在经开放审核后及时开放档案或提前开放档案,尽最大努力提高开放档案比例,又对延期开放档案的情形作出了明确规定。对涉及国家安全或者重大利益以及其他到期不宜开放的档案,涉及知识产权、个人信息,开放后会第三方合法权益造成损害的档案可延期向社会开放等进行了详细阐述和规范。

二是坚持按照权限、规则和程序实施档案开放。《办法》在档案开放权限方面,最大的特点是要求建立馆藏档案开放审核协同机制,明确档案开放职责是多方共同承担,而非国家档案馆独自完成;在规则方面,针对常规、提前和延期三种情形明确了时间、标准、审批等不同处理规则,特别是对于延期开放档案,国家档案馆要会同档案形成单位或者移交单位依法依规确定具体标准和范围,并将延期开放档案目录报同级档案主管部门审核;在程序方面,通过完善的档案开放制度设计,提升

档案开放的计划性和规律性,并将档案主管部门、国家档案馆、档案形成或移交单位三方职责履行在程序中一一体现。

问:《办法》如何坚持档案工作的人民立场,不断满足人民群众利用档案的需求?

答:《办法》坚持“以人民为中心”的发展理念,重点围绕便利公众利用开放档案,在拓展档案利用渠道、简化档案利用手续、改善档案利用服务条件等方面作出了具体规定。同时,还对机关、团体、企事业单位和其他组织以及公民利用未开放档案作出规定。《办法》提出,国家档案馆要听取社会公众意见,完善反馈机制,接受社会监督,对不按照规定向社会开放、提供利用档案的,档案主管部门应当督促整改,依法依规给予相应处理。这些规定有助于及时发现档案馆在档案开放工作中的不足,为公众合法利用档案提供保障。

随着《办法》的贯彻实施,各级国家档案馆将会以更加积极的姿态做好档案开放工作,更好地服务党和国家工作大局,不断满足人民群众利用档案需求。以三个中央级国家档案馆为例,中央档案馆将把定期向社会集中开放档案作为机制坚持下去;中国第一历史档案馆在今年“6·9”国际档案日向社会新开放馆藏清代邮传部等33个全宗档案,这是近年来开放全宗范围最大的一次,目前其官方网站可查阅档案目录总数量已达到410余万条,馆内信息化管理平台向社会公布档案468万件;中国第二历史档案馆近年来对外提供利用档案已达106个全宗,包括南京临时政府、北洋政府、国民政府等档案33万余卷。

(据新华社报道)