

CPTPP 竞争政策规则的中国因应

孙晋^{1,2}, 帕孜丽娅·玉苏甫²

(1. 新疆大学法学院, 新疆乌鲁木齐, 830000; 2. 武汉大学法学院, 湖北武汉, 430072)

摘要: 在制度型开放成为国家战略的背景下, 我国正积极推进加入 CPTPP 的进程。对接其竞争政策规则是我国加入 CPTPP 面临的主要障碍之一。在对接过程中, 我国存在竞争政策透明度不足、执法程序公正性需进一步加强、竞争损害诉讼规则完备度不高等制度瓶颈。通过借鉴以日本、澳大利亚和英国为代表的 CPTPP 成员国在衔接竞争政策规则方面的实践经验, 我国可以探索适合自身国情的改革路径。其中, 增强竞争政策基础地位、提升政策透明度, 优化程序设计、促进执法公正, 完善竞争损害诉讼制度是突破当前瓶颈的三条主要路径。系统性的体制机制改革和调整, 不仅能够促使我国竞争政策与国际高标准竞争规则接轨, 还将为我国企业在更加公平透明的国际市场环境中开展竞争提供有力的制度保障。

关键词: CPTPP; 竞争政策; 程序公正; 政策透明度; 私人诉权

中图分类号: D996/DF96

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2025)06-0107-15

在全球经济格局重塑过程中, 制度型开放已成为我国提升对外开放水平、深度融入世界经济的关键举措。《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)是当今世界高标准国际经贸规则的代表, 加入 CPTPP 对于我国深化制度型开放、对接国际高标准经贸规则具有重大意义。CPTPP 所涵盖的国际经贸规则, 涉及竞争政策、贸易、投资、知识产权等多个领域, 与我国制度型开放的目标高度契合。积极对接 CPTPP 等高标准国际经贸规则能够稳步扩大制度型开放, 增强国内国际两个市场两种资源的联动效应, 培育国际经济合作和竞争新优势。

党的二十大报告指出要“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”。党的二十届三中全会也强调要“稳步扩大制度型开放, 主动对接国际高标准经贸规则”。加入 CPTPP, 推进制度型开放已然成为国家意志和行动。2020 年国家主席习近平在亚太经济合作组织(APEC)第二十七次领导人非正式会议上, 首次表态“中方将积极考虑加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》”^[1]。2021 年 9 月 16 日, 我国正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》^[2], 将表态转化为实际行动。同年 11 月 4 日, 习近平主席以视频方式出席第四届中国国际进口博览会开幕式, 在主旨演讲中再次强调, 中国将积极推进加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。2024 年 11 月 16 日, 习近平主席在 APEC 第三十一次领导人非正式会议发表讲话时第三次强调, 中国积极推动加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》进程, 持续释放扩大开放的信号。这充分体现了我国对加入 CPTPP、扩大制度型开放的积极姿态。同时, 为对接 CPTPP 高标准规则, 我国在国内相关领域进一步推进改革开放, 全力做好对接准备^[3]。

如果说 2001 年中国“入世”是加入现有的国际多边贸易规则, 那么, 今日中国申请加入 CPTPP

收稿日期: 2025-02-24; 修回日期: 2025-07-02

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“适应新时代市场监管需要的权力配置研究”(20&ZD194)

作者简介: 孙晋, 男, 安徽金寨人, 法学博士, 新疆大学法学院(新疆维吾尔自治区“天池英才”计划)特聘教授, 武汉大学法学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 经济法、竞争法、网络法; 帕孜丽娅·玉苏甫, 女, 维吾尔族, 新疆乌鲁木齐人, 武汉大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 经济法、竞争法、网络法, 联系邮箱: 444681514@qq.com

显然不只是“二次入世”，更准确地说是“改世”^[4]，加入 CPTPP 不是简单地对原有国际贸易壁垒进行削减和降低，而是在新的基础上通过国内深化改革进一步推进体制机制创新，实现更高层次、更广泛范围的对外开放与合作。与 WTO 规则和其他国际经贸规则体系有所不同的是，CPTPP 协议中的竞争政策规则(competition policy)标准高，且处于该经贸规则体系的中心地位，是我国加入 CPTPP 的主要挑战。但挑战与机遇并存，对接 CPTPP 竞争政策规则，既是突破国内传统政策壁垒的难得契机，也是倒逼国内竞争法治体系和功能升级的重要驱动力。

目前，学界针对以 CPTPP 为代表的自由贸易协定及其背景下我国经济法的研究，更多是聚焦竞争中立、国有企业和指定垄断章节，而对于更一般性的竞争法、竞争政策和 CPTPP 第 16 章竞争政策规则及我国竞争法与之对接的研究相对较少。我国虽已初步构建竞争政策基本框架，但在政策透明度、执法程序规范性、私人诉讼规则完善度等关键方面，与 CPTPP 高标准竞争政策规则仍存在明显差距。因此，本文致力于剖析 CPTPP 竞争政策规则的核心条款及其实施逻辑，并紧密结合我国现有制度状况与改革实际需求，提出既符合国际适配性又兼具本土可行性的应对策略，旨在为推动我国高水平对外开放、构建双循环新发展格局提供坚实的理论支撑与实践指引。

一、CPTPP 竞争政策规则及我国与之对接的必要性

(一) CPTPP 竞争政策规则的依据溯源

竞争政策规则作为 CPTPP 协议中的重要组成部分，对于确保各成员国间公平竞争和加强经济合作具有重要意义。一般认为竞争政策规则除了 CPTPP 第 16 章，广义上还包括国有企业和指定垄断两章的内容，但 CPTPP 将这两部分分离出去并在第 17 章专章加以规定，故本文所谓“CPTPP 竞争政策规则”如果没有特别说明，仅指第 16 章的内容，不涉及国有企业和指定垄断问题。CPTPP 在其第 16 章规定的竞争政策规则，包括反垄断政策和反不正当竞争政策。这一章由 9 个条文、1 个附件和 1 份换文组成。CPTPP 将关于国有企业和指定垄断企业的规定独立安排在第 17 章，既彰显了其与竞争政策规则的紧密联系，又凸显了其独特的定位，意味着 CPTPP 针对国有企业的监管从竞争政策角度采取了与以往不同的方式。

虽然竞争政策规则仅是 CPTPP 30 个章节中的一章，但作为其前身 TPP 谈判中讨论次数最多、耗时最长的章节之一，其重要性不言而喻。实际上，竞争政策规则在 CPTPP 中占据关键地位，也是申请加入方在谈判中面临的主要议题。竞争政策规则的核心问题涵盖国内市场竞争的促进和国家间竞争政策的协调。CPTPP 对竞争政策规则的规定受到了《北美自由贸易协定》和《建立欧洲共同体条约》的启发，这两个协定详细阐述了竞争政策的制定和协调，为世界区域贸易协定中竞争政策的制定提供了重要基础^[5]。《北美自由贸易协定》签署于 1992 年，其在第 1501—1504 条中规定了反竞争商业行为，确立了竞争政策的总体框架。《北美自由贸易协定》对世界 FTA 竞争政策等国际性竞争条款的制定有着深远的影响，其在 2020 年被《美加墨协议》取代。最早在竞争政策协调方面作出规定的是欧盟竞争法，其最核心的内容体现在《欧盟运行条约》第 101、102 条中，明确界定了对商业限制行为、市场垄断滥用行为以及国家援助控制的基本法律框架。《欧盟运行条约》是欧盟地区具有公法属性的纲领性条约，对于成员国间竞争政策的协调具有范本效应。

显然，CPTPP 对竞争政策规则的规定继承了促进国内市场竞争以及协调区域间竞争政策这两个核心宗旨。根据 CPTPP 竞争政策规则第 16.1 条的规定，每一缔约方都有竞争立法和设置主管部门负责实施国内竞争法的义务。CPTPP 采用了行为主义模式来定义反竞争行为，要求各缔约方采取国内立法来规范反竞争的商业行为。在立法目标上，CPTPP 规定立法目标是提高经济效率和促进消费者福利。

在法律适用方面, 条约强调竞争法必须普遍适用, 同时允许在符合透明度要求的前提下, 基于公共政策或公共利益设立适用的例外条款。此外, CPTPP 要求各缔约方设立主管部门负责竞争法的实施, 并禁止歧视性行为。CPTPP 竞争政策规则的目的是推动成员国制定和执行具有高标准竞争政策, 并加强国际合作与合规。其为各国提供了一个共同的框架, 以确保公平竞争和市场有效性, 加强对经济体系中垄断行为和不正当竞争行为的监管和规范, 力争创造一个更公平、透明和竞争充分的市场环境。

(二) CPTPP 竞争政策规则的现实需求

CPTPP 竞争政策规则体系反映了全球化背景下国际贸易与投资对统一、高效、透明的竞争规则的核心诉求。随着跨国经济活动日益频繁, 传统国内竞争法的局限性与区域经济一体化之间的矛盾逐渐凸显, CPTPP 通过系统性竞争规则的设计, 回应了以下现实需求:

第一, 遏制反竞争行为的制度性需求。全球经济一体化背景下需要构建市场公平竞争秩序。根据 CPTPP 第 16.1 条, 各缔约方需通过国家竞争法禁止限制竞争的商业行为, 其核心目标在于提升经济效率与消费者福利, 同时要求竞争法的适用具有广泛性。当前, 跨国企业的垄断协议、滥用市场支配地位等反竞争行为对全球价值链造成扭曲, 而 CPTPP 通过强制缔约方完善竞争立法, 明确将反竞争行为纳入法律规制范畴, 弥补了 WTO 框架下竞争规则碎片化的缺陷。

第二, 平衡政策柔性 with 规则刚性的现实矛盾。各国因发展阶段的差异, 对竞争政策的豁免需求客观存在。例如, 发展中国家可能通过产业政策扶持特定领域, 而发达国家则需兼顾国家安全与公共利益。CPTPP 第 16.1 条第 2 款允许缔约方基于“公共政策或公共利益”豁免适用竞争法, 但要求豁免必须透明化。这一规则既尊重了成员国主权, 又通过透明度要求防止豁免条款被滥用为贸易保护工具。例如, 文莱在附件 16-A 中获得 10 年过渡期以完善国内竞争法体系, 体现了规则对发展中国家制度能力差异的包容。此类设计既维护了自由贸易协定的整体效力, 又为成员国政策调整保留了必要空间。

第三, 弥补公共执法局限性的私人救济需求。传统竞争法依赖行政机关主导执法, 但公共资源的有限性可能导致执法滞后或选择性执法。CPTPP 第 16.3 条引入“私人诉权”, 允许受反竞争行为损害的企业或个人直接向法院寻求禁令、赔偿等救济。这一规则不仅提高了违法成本, 更通过分散化执法机制增强了威慑力。同时, 第 16.3 条第 4 款要求缔约方对外国企业提供国民待遇, 避免私人诉权成为隐性贸易壁垒。这种公私协同的法律实施框架, 满足了复杂市场环境下多层次权利保护的需求。

(三) 我国对接 CPTPP 竞争政策规则的必要性

1. 与国际规则接轨和战略利益驱动

CPTPP 已成为高标准国际经贸规则的重要模板^①, 在美国、欧盟和日本的推动下, 其诸多规则甚至可能逐步成为世界贸易组织未来改革的方向和重点^②。我国既有意愿也有能力加入 CPTPP。过去十年间, 通过全面深化改革和制度型开放, 我国与 CPTPP 规定间的差异已显著缩小。随着全球经济一体化趋势的不断发展, 各国都逐渐加大对本国贸易自由化的支持力度。作为发展中国家, 中国更是积极推动自贸区建设, 探索制度型开放的中国道路。从 2013 年成立上海自由贸易试验区起, 到 2023 年 10 月新疆自由贸易试验区挂牌成立, 我国自由贸易试验区数量已增至 22 个, 覆盖范围持续扩大, 建设质量同步提升。并且, 自 2022 年起, 我国在国内部分自由贸易试验区率先试点 CPTPP 部分规则。例如, 北京、海南、广州南沙等地区都陆续建立了示范区或试验区, 探索与 CPTPP 兼容的监管规则, 为全国层面的制度型开放提前进行压力测试。

美国彼得森国际经济研究所的佩里(Petri)和普卢默(Plummer)指出, 中国参与 CPTPP 可以带来显著的经济回报^③。国内也有学者基于一般均衡数值模型测算得出中国加入 CPTPP 比不加入 CPTPP 经济总量有大幅增加的结论^④。同时, 加入 CPTPP 还有利于倒逼国内深化改革、扩大制度型开放。从长远来看, 美国重返 CPTPP 是必然趋势, 我国的最优策略是抓住美国重返前的“窗口期”加入其中。对我国而言, 加入 CPTPP 还可以更好地应对中美经贸摩擦。美国提出的诸多对华要求与 CPTPP 的规

则有共通点。我国为加入 CPTPP 所作出的相应改革不仅能够提升执行中美双边协议的效率,也将有助于解决中美两国在协定执行方面存在的问题^[8]。

目前,我国缔结的自由贸易协定共计 22 个,其中涉及竞争政策的协定已经超过半数,部分协定在签订时虽然没有涉及竞争政策,但随着时代的发展和贸易协定的升级修订,也逐步把竞争政策纳入了升级后的协定中,如《中国—新加坡自由贸易协定》《中国—智利自由贸易协定》等。由此可见,竞争政策已经成为全球自由贸易规则重构的重要议题之一。相比于多数发达国家,我国的竞争政策起步较晚,其落实与执行也存在一定的不足^[9]。从 2009 年签订第一个含有竞争政策的自由贸易协定《中国—秘鲁自由贸易协定》,到 2015 年签订的对竞争政策规定得较为详细的自由贸易协定《中国—韩国自由贸易协定》,再到 2020 年签订《区域全面经济伙伴关系协定》(下文简称 RECP)^③,我国竞争政策的发展进入了新的阶段,我国在此前的实践中已经基本完善众多自由贸易协定中关于竞争政策的基本原则和宣示性条款,加入 CPTPP 是我国竞争政策进一步优化升级的外在驱动力和关键一步。

2. 国内改革需求与制度升级的必要

党的十八大以来,党中央和国务院高度重视公平竞争环境建设,加快公平竞争规则的立法完善、审查执法等“放管服”改革工作,陆续出台了一系列强化竞争政策基础地位的文件。2016 年出台《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》(以下简称《公平竞争审查制度意见》),建立了公平竞争审查制度,标志着我国在确立竞争政策基础地位上迈出了关键一步^[10]。2021 年,国务院通过了《关于强化反垄断深入推进公平竞争政策实施的意见》^[11],并成立国家反垄断局。2022 年 6 月全国人大常委会完成《反垄断法》的首次修订,在法律层面明确规定了“强化竞争政策基础地位,制定和实施与社会主义市场经济相适应的竞争规则”和“国家建立健全公平竞争审查制度”,具有里程碑意义。2022 年 3 月中共中央、国务院印发《关于加快建设全国统一大市场的意见》(以下简称《统一大市场意见》)^[12],提出建设高效规范、公平竞争、充分开放的“全国统一大市场”,并要求加快推动修改《反不正当竞争法》。2023 年我国启动了《反不正当竞争法》的第三次修订。同时,我国在上海、海南、广东、福建、山东等自由贸易试验区(港)积极开展竞争政策的探索^④。我国持续强化竞争政策基础地位以加强竞争法治建设,公平竞争法律体系逐步得到完善。

但是,对照 CPTPP 竞争政策规则的规定,我国的竞争政策还存在一定的差距。CPTPP 竞争政策规则强调建立一个开放、透明、公平竞争的市场环境,实际上这与我国构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局不谋而合。当前我国力争早日加入 CPTPP,这就需要进一步优化竞争立法、完善竞争法治,维护市场经济秩序,促进公平竞争。这包括充分发挥反垄断法、反不正当竞争法的作用,并处理好与 CPTPP 竞争政策规则的有效对接,确保政策与法律、国内外竞争政策之间的协调。同时,为了应对“双循环”中的国际循环挑战,我国竞争政策的完善也必须考虑到国际市场的规则和实践,实现竞争政策的“内外兼修”^[13]。

二、CPTPP 竞争政策规则与我国相关规定的制度性差异

(一) 竞争政策透明度不足

透明度规则始于 1947 年的《关贸总协定》(GATT)第 10 条“贸易条例的公布与实施”,现在普遍适用于贸易规则的各个领域。透明度要求是确保全球服务贸易公平进行的关键,既有助于满足境外服务提供者对监管的期望,又能有效监督国内法律法规的执行^[14]。CPTPP 要求任何规则和指令都予以公开,主要包括以下三个方面:一是 APEC 竞争法律与政策数据的公开;二是执法政策和规则的透明;三是任何决议和指令的公开。在执法程序透明度方面,我国相关法律中也有明确规定,主要体现在以

下几个方面: 第一, 初步审查通知, 如《反垄断法》第 30 条, 《行政处罚法》第 44 条、第 61 条、第 64 条等; 第二, 审查期限, 如《反垄断法》第 31 条, 《行政处罚法》第 60 条等; 第三, 审查期限的延长与中止, 如《反垄断法》第 32 条, 《市场监督管理行政处罚程序规定》第 64 条等; 第四, 决定的公开, 如《反垄断法》第 36 条、第 52 条, 《反不正当竞争法》第 13 条第 2 款, 《行政处罚法》第 48 条等。竞争政策透明度在我国签订的个别协定中也有体现, 如前文提到的《中国-韩国自由贸易协定》第 14.4 条^⑤。

即便如此, 我国部分竞争政策在一些特定领域依然存在透明度不足的问题。以招标投标、招商引资、政府采购、补贴优惠等选择性的地方主导型产业政策为例, 这些政策在实施过程中具有较高的灵活性和选择性。地方政府为了吸引投资、促进本地经济发展及保障主政领导任期内工作成效等, 在执行过程中对国家统一法律和竞争政策的理解存在偏差, 有时会以优惠政策比拼、区域发展竞争等为由, 制定倾向于短期发展目标的“逐底竞争”政策, 而此类政策尚未完全实现对外公开。这种做法虽然在短期内可能会促进地方经济增长, 但长远来看, 因其对生产要素和商品流动的种种限制, 会形成产权交易的壁垒、商品市场的封锁和生产要素市场的分割^[15]。这种“块块”割据的“诸侯经济”现象, 使得企业在不同地区经营时不得不面对截然不同的政策环境^[16]。

我国竞争政策透明度不足的深层原因在于经济发展的模式和思维方式以及长期形成的产业政策路径依赖等问题。我国在经济调控中往往倾向于通过具体的产业政策来引导和干预市场。这种以产业政策为主导的发展模式, 虽然在特定阶段促进了经济增长, 但也导致了政策制定和执行过程中的透明度不足。产业政策通常涉及对特定行业或企业的扶持与优惠, 其制定和执行需要综合考虑经济、政治、社会等各方面的实际情况, 这使得政策内容趋于复杂且多变, 难以做到全面公开和透明。同时, 为了保护特定产业或企业的利益, 政府可能有意无意地减少政策信息的公开, 甚至在某些情况下进行选择性地披露, 从而进一步加剧了竞争政策的透明度不足。

CPTPP 作为高标准的国际经贸协议, 强调公平竞争、透明度及非歧视原则, 要求成员国建立和维护一个开放、透明的市场竞争环境。然而, 在对接 CPTPP 竞争政策规则时, 这种地方主导型产业政策的差异性和不透明性成为国际经贸合作中的主要障碍。一方面, 外国投资者可能因难以预见和评估潜在的市场风险而犹豫是否进入中国市场; 另一方面, 国内企业也可能因无法获得公平竞争的环境而难以在国际市场上进行有效竞争。这不仅降低了中国市场的国际吸引力, 也会引发国际贸易伙伴对中国市场竞争环境的质疑, 进而影响到国家在全球价值链中的地位和利益。

(二) 执法程序公正有待进一步加强

我国对竞争执法程序公正的规定主要集中在以下几个方面: 第一, 执法人员的行为规范, 如《反垄断法》第 48 条, 《行政处罚法》第 42 条; 第二, 被调查方的权利保障, 如《反垄断法》第 51 条, 《行政处罚法》第 7 条; 第三, 行政措施的合法性和透明度, 如《行政处罚法》第 4、5 条以及《反不正当竞争法》中提到的对监督检查部门的行政措施要求书面报告和批准, 以及将查处结果公开, 强调了行政操作的合法性和公开透明性; 第四, 保密义务, 如《反不正当竞争法》第 15 条, 《行政处罚法》第 55 条; 第五, 公民举报, 如《反不正当竞争法》第 16 条; 第六, 公众参与和意见征询, 如《行政处罚法》第 6、13、36 条, 《公平竞争审查制度实施细则》第 7 条等。

随着我国竞争执法力度的持续增强, 国际视野愈发聚焦于中国的竞争审查和监管。其中, 程序公正性成为备受瞩目的核心议题。尽管面临外界的诸多疑问与批评, 但可以确信的是, 我国执法部门始终秉持现行法律法规, 严格履行其监管职权。然而, 这并不代表我国执法机构就可以自满足于现状, 例如, 部分案件在执法流程上仍存在瑕疵, 有待改进和优化。执法程序的公正性及透明度成为最重要的两个方面, 与此同时, 执法是否存在偏颇保护与歧视性做法也成为另一大关注焦点。从更宽广的视角审视, 国际社会逐步认识到中国已崛起为全球竞争执法的关键区域之一, 故而对我国执法机构有更高

期待,希望我国进一步提高竞争监管透明度,优化执法程序,引入最佳正当程序,并确保被调查企业享有更充分的意见表达权也在情理之中。这一系列外部关注,实则映射出中国在国际经济体系与竞争执法舞台上日益凸显的重要地位,同时也凸显了确保程序公正无误的紧迫性与重要性。

CPTPP 对于在竞争法实施过程中的程序公正有较为详细的规定,包括被调查者的知情权、律师代理和为自己辩护的权利,负责调查的缔约方主管部门应该在合理时间内进行书面审查,缔约方应该为被处罚或被采取措施者提供国内法上的司法或仲裁救济,就实体问题和程序问题提供救济等。在《中国-韩国自由贸易协定》中,明确了竞争执法应当遵循的核心原则,即缔约方在竞争执法中必须坚守透明度、无歧视性和程序公正的原则,并且要求确保在调查相对人行为是否违反竞争法或者处罚救济时,允许相对人有陈述权和提交证据为自己辩护的权利^⑥。这些规定为我国的竞争法实施提供了一定的参考和指引。然而,对比国际高标准要求,我国在竞争政策程序公正方面的规定尚有提升空间^[17]。

在我国现行的《反垄断法》及相关法规体系中,对于查阅执法案件卷宗的权利没有明确规定。尽管在《市场监督管理行政处罚程序规定》第 57 条中有提及反垄断执法机构需向被调查经营者通报初步执法决定及案件相关事实和证据的要求,但这并不等同于赋予了企业查阅案件卷宗的权利,实际可能仅限于查阅直接关联违法行为的材料^⑦。《行政复议法》第 47 条规定了申请人、第三人及其代理人在行政复议中具有查阅、复制被申请人书面答复及证据材料的权利,看似为查阅反垄断执法卷宗提供了可能,但实现条件苛刻,且滞后性可能与查阅卷宗权的初衷相悖。而我国反垄断执法中的行政复议案例稀少,难以判断被调查经营者等相关主体是否真正获得了查阅机会。

我国《反垄断法》第 51 条虽然规定了被调查者的陈述权,但未赋予被调查经营者及其他利益相关方主动或应邀以书面、口头方式表达意见的权利。《市场监督管理行政处罚听证办法》进一步规定,被调查经营者在接到事先告知书后有 5 天时间申请听证,且听证除非涉及保密内容应公开进行,被调查经营者有权要求利益冲突的听证主持人回避。然而,在实际操作中,经营者面临诸多挑战:一是未明确赋予阅卷权,难以充分准备陈述;二是部分执法人员将听证会视为搜集证据的机会,违背程序正义^[18];三是时间紧迫,难以充分辩护。

我国《反垄断法》规定,在执法过程中必须告知被调查经营者其权利和决定依据,且相关规章对权利告知已有详细规定。对于决定依据,根据《市场监督管理行政处罚规定》第 57 条和第 62 条,执法机构需在执法决定书中清晰阐明其决策基础,特别是当被调查经营者的意见或观点未被采纳时,应给出合理解释。近年来,我国执法机构制作的执法决定书内容日益详实。然而,当前的主要挑战聚焦于执法文书的公开环节^[19]。以市场监管总局处理浙江建设收购多喜爱未依法申报案件为例^⑧,行政处罚决定书显示决定日期为 2020 年 9 月 3 日,但市场监管总局直至 2020 年 10 月 14 日才公开该文书,这一行为明显不符合我国相关规定中关于行政处罚决定公开时限的要求^⑨。有学者认为,虽然信息公开度的提升可能伴随更多外界评判,但不公开将会错失自我审视与改进执法的宝贵契机^[20]。执法文书的及时公开,作为连接案件举报者、相关经营者及广大民众与案件详情的桥梁,其重要性不言而喻;拖延公开的行为,无疑会阻碍公民知情权的有效行使。实施严格的公开要求机制,对于驱动竞争执法机构不断优化其决策质量,具有显著的正向效应。

(三) 竞争损害诉讼规则完备度不高

CPTPP 认为私人诉权是对竞争法公共执法的重要补充,是保障公平竞争市场秩序的重要手段。私人诉权既包括向执法部门申请立案的权利,也包括在执法部门作出裁决后向法院或其他独立审判庭寻求司法救济的权利。在我国的法律体系中,竞争法的实施也需要执法和司法“两条腿走路”,既不能完全依赖竞争执法,也不能仅靠竞争司法,二者相辅相成,缺一不可。

反垄断私人诉讼通常被视为民事诉讼,垄断行为则被视为特殊的侵权行为,即侵犯竞争权的行为。但普通民事诉讼难以保障竞争法方面私人诉讼的权益,原告和被告之间存在明显的力量不均衡。在反

垄断私人诉讼中,通常面对的是行业内具有主导地位的大型企业,这些企业在专业知识、资源配置和藏匿相关证据方面处于绝对的优势地位。因此,尽管在民事诉讼中原被告双方在理论上享有平等的地位,但实际上由于资源和信息的不对称,原告在起诉过程中面临着巨大的现实挑战,原告只有克服这种悬殊的差距才能获得公正的裁决^[21]。

从实际情况来看,2013年至2024年,全国法院所受理的垄断民事一审案件数量为1145件,年均受理量约100件。将这一数据与欧盟、美国的情况相比较可以发现,欧盟年均受理量在500件以上,美国年均受理量接近1000件,我国在案件受理数量上与欧美国存在明显差距。这一状况也表明,我国在私人救济机制的建设与完善方面仍有较大的发展和提升空间^[22]。2024年6月24日,《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解释》(以下简称《新司法解释》)正式对外发布,该司法解释在一定程度上减轻了原告在证明能力及证据搜集方面的压力,为原告方提供了一定的法律支持与保障,并尽可能降低了发起反垄断民事诉讼的门槛且提高了当事人寻求反垄断司法救济的积极性。然而,私人诉讼的积极性仍有可能达不到理想状态,更深层次的原因在于当前的诉讼激励机制尚不完善。在现有的法律框架下,原告往往面临巨大的经济和时间成本,而胜诉后获得的赔偿难以覆盖这些成本,导致反垄断诉讼成为一项高风险、低回报的活动^[23]。

此外,随着我国市场经济的发展,市场竞争愈发激烈,不正当竞争及限制竞争的问题日益凸显,尤其是互联网平台上新兴的限制竞争与不正当竞争行为,其高发性与复杂性特征愈发显著。这一变化不仅导致经济法范畴内的竞争案件数量显著上升,还促使跨部门法律交织的竞争案件及复杂疑难案件频繁涌现,极大提升了司法审判的难度。因竞争纠纷案件关乎社会公共利益且具备高度专业性,其本质与内容展现出与传统知识产权、民事、刑事及行政案件截然不同的特性与规律。目前我国尚未成立竞争法庭,这在一定程度上限制了竞争法相关案件的专业审理和高效处理,对法院的司法应对能力提出了挑战。竞争法特别是反垄断法具有很强的专业性和交叉学科属性,除了竞争者之间固定价格、限制数量和分割市场等核心卡特尔一般被视为本身违法外,其他涉及垄断协议、市场支配地位和经营者集中的大部分案件需要适用“合理原则”,其中的经济分析必不可少。

反垄断法的应用需要更加专业化的理解和操作,这就要求司法机关具备更高的专业性和技术性。显然,仅依靠传统的司法机制,包括普通人民法院和知识产权法院,难以完全胜任不正当竞争纠纷和垄断纠纷案件的审理工作。这种做法不仅无法满足实际审判工作的需求,还与司法审判专业化的发展趋势不相符合^[24]。

三、CPTPP 部分成员国对竞争政策规则的调适策略及借鉴

日本作为 CPTPP 原始缔约方及东亚成熟市场经济体,其竞争政策体系兼具大陆法系规范框架与产业政策传统因素,在平衡区域规则约束与国内产业保护需求方面具有制度转型的示范价值;澳大利亚作为普通法系和高度开放型经济体的代表,为对接高标准国际规则提供了程序公正与透明度强化的制度范本;英国作为新近加入的发达经济体,其脱欧后构建“全球英国”战略与 CPTPP 深度捆绑的实践,凸显后发成员通过制度创新实现规则话语权重构的博弈智慧。以上三国不仅覆盖 CPTPP 成员中大陆法系与普通法系两大法系传统,其调适策略的差异性恰能构成规则本土化实施的有益借鉴,为我国在制度传统、发展阶段与战略定位的多重约束下设计竞争政策调适方案提供结构性参照。

(一) 日本:规则内化与政策协调的平衡策略

日本竞争政策体系虽以1947年颁布的《关于禁止个体独占和确保公正交易的法律》(以下简称《禁

止垄断法》)为基石,但在对接 CPTPP 规则过程中仍展现出制度创新的主动性。这种调适策略的核心在于构建“规则趋同+机制创新”的双向互动模式,既保持国内竞争法的核心价值,又通过改革实现国际义务的内化。

日本在战后经济发展历程中,竞争政策与产业政策的关系经历了复杂的演变,大致可划分为“产业政策主导时期”“竞争政策强化时期”和“协调发展时期”三个阶段。在 CPTPP 的竞争政策规则约束下,日本进一步深化了两者的协调。在二战后的产业政策主导时期,日本为实现经济重建,发挥产业政策功能,通过多种手段扶持重点产业,这一时期竞争政策被边缘化,《禁止垄断法》的作用未能有效发挥。自 20 世纪七八十年代开始,随着经济的发展和国际形势的变化,日本逐渐认识到竞争政策的重要性,进入竞争政策强化时期。在这一时期,竞争政策及竞争理念受到重视,《禁止垄断法》得到修改,司法实践也进一步明确了产业政策的权力界限^[25]。进入 21 世纪,日本注重竞争政策和产业政策的协调与互补。近年来,在 CPTPP 的推动下,日本更加注重两者的协调发展,从法律层面明确部门职能分工,如通过《中央省厅等改革基本法》和《经济产业省设置法》,调整产业政策实施部门的权限,确立公正交易委员会(JFTC)的独立权威地位,减少政策协调成本,推动产业政策向促进竞争目标转型升级。

为了提升竞争政策的有效性,日本建立了政策评价制度与竞争影响评价制度。政策评价制度的实施,促使日本政府在产业政策的制定与调整过程中更加关注实际竞争效果,避免政策的盲目性与滞后性,并实现对政策制定、实施效果以及社会经济环境变化的动态监测与评估。这种“计划—实施—评价—调整”的循环机制,确保了政策的持续优化与适应性^[26]。与此同时,日本参考经济与发展组织(OECD)的《竞争评价工具书》以及英国、澳大利亚等国的实施经验,引入了竞争影响评价制度,分析产业政策对竞争状况的影响,为产业政策的制定增设竞争审查“关卡”。在制定新政策或对现有政策进行修订时,应充分考量其对竞争的影响,有效避免可能的限制竞争行为^[27]。例如,在传统产业扶持政策中,竞争影响评价制度促使政策制定者思考政策是否会导致市场垄断或阻碍新市场参与者的进入,从而引导政策朝着有利于市场竞争的方向发展。

在上述制度的实施过程中,日本公正交易委员会(JFTC)与产业政策部门的积极参与发挥了重要作用。JFTC 作为日本竞争政策的执行机构,通过参与产业政策评价与竞争影响评价,确保竞争政策的核心价值在产业政策制定中得到充分体现;产业政策部门则通过与 JFTC 的合作,明确自身权力界限,避免对竞争政策的过度干预。这种跨部门合作机制,不仅提升了产业政策制定的科学性与有效性,也促进了产业政策与竞争政策的协调发展。

日本的经验表明,对于具有深厚产业政策传统的国家,通过政策协调,可以有效实现国际竞争规则的内化。其在政策评价与竞争影响评价方面的实践,为我国在对接 CPTPP 竞争政策规则时提供了重要启示。我国同样面临产业政策与竞争政策协调的挑战,日本的经验启示我们,建立动态的政策评价机制和竞争影响评价制度,能够增强政策的科学性和适应性,同时为产业政策的调整提供依据,避免其对市场竞争的负面影响。

(二) 澳大利亚:程序公正与执法透明度的强化

澳大利亚作为高度开放的经济体,其以程序公平与执法透明度为核心的制度演进为国际竞争治理提供了重要参考。澳大利亚竞争政策的法律框架主要由《竞争与消费者法》(*Competition and Consumer Act*,简称 CCA)构成。该法自 1974 年《贸易行为法》(*Trade Practices Act*)演变而来,经过多年的发展和修订,已成为澳大利亚竞争政策的核心法律。CCA 整合了反竞争协议、滥用市场支配地位、并购控制等核心条款,并在第 45 条设立“实质减少竞争”(substantial lessening of competition)作为违法性判断的标准。这一标准突破了传统“市场支配地位”的静态认定,更注重行为对市场竞争动态过程的实

际影响^[28]。

澳大利亚竞争与消费者委员会(ACCC)是主要的竞争执法机构,其职责广泛,包括调查可能违反法律的行为、价格监督、审查企业合并申报并作出批准或不予批准的决定,以及审查豁免申请等。在程序公正层面,ACCC将程序公正原则(the procedural fairness)作为竞争执法的基石,强调行政决策必须符合“正当、可预见、透明”的基本要求。针对可能直接影响企业法定权利的决定(如行政处罚或合并审查否决),ACCC严格履行听证、告知及证据披露义务;而对于“合法期待”(legitimate expectation)的保护则进一步延伸了程序公正的边界——当企业基于行政机关既往政策或承诺形成合理预期时(如许可证续展申请),即便该利益尚未固化为法定权利,ACCC仍需在决策前充分听取其申辩。此类实践与CPTPP第16.2条“程序公正”条款中关于保障被调查人抗辩权、信息获取权的规定形成呼应,并通过扩展程序保障的覆盖范围,增强了市场主体对执法结果的信赖度^[29]。值得注意的是,澳大利亚设有竞争法庭(ACT),其为程序公平提供了双重保障。该法庭由联邦法院法官与行业专家共同组成,既可通过司法审查纠正执法偏差,又能借助专业判断提升争议解决的效率,这一制度设计有效弥合了行政裁量与司法监督的张力。

执法透明度的强化则体现在信息公示与规则解释的协同推进中。ACCC每年发布详尽的竞争执法报告,系统披露案件处理逻辑、法律适用标准及经济分析框架,并通过公开数据库完整呈现反垄断裁决文书。此类举措不仅满足CPTPP第16.7条关于“透明度”的硬性要求(如公开豁免条款依据、维护APEC数据库信息),更以主动释法的方式降低了市场主体的合规成本。《2022财政法修订(更多竞争,更优价格)法案》(Treasury Laws Amendment (More Competition, Better Prices) Bill 2022)进一步凸显透明度与威慑力的联动效应:通过将企业违法处罚上限提高至5000万澳元或违法所得的三倍(以较高者为准),并将个人罚金提升至250万澳元,澳大利亚在明确法律后果的同时,借助处罚标准的量化公开倒逼企业建立合规内控机制。这种“严惩+明示”的策略既强化了执法权威,又以可预见性规则维护了市场秩序的稳定性。

澳大利亚的调适策略对我国在对接CPTPP竞争政策规则时具有重要的借鉴意义。一方面,我国可以学习澳大利亚对程序公正原则的重视和实践,完善我国竞争执法的程序规则,确保执法过程的公正、透明和可预见。我国在竞争执法中,也应注重对市场主体合法权益的保护,不仅要关注已有的法定权利,对于基于合理预期形成的“合法期待”也应给予适当保护。另一方面,澳大利亚在执法信息公开方面的做法有助于提高竞争执法的透明度和公信力。我国可以参考其经验,加强竞争执法信息的公开和共享,促进市场主体对竞争规则的理解和遵守。同时,我国还可以考虑建立类似的竞争法庭,如探索设立专业化竞争法庭,保障司法审查的专业性与效率性,为行政决策提供制衡机制。

(三) 英国: 制度创新与战略对接的博弈智慧

2024年12月,英国正式加入CPTPP,成了自CPTPP生效以来的第一个加入国。英国于2021年2月正式提交加入CPTPP的申请,在3年的时间内完成了谈判且顺利加入CPTPP,这是多种因素共同作用的结果。2021年6月CPTPP委员会成立了英国工作组,7月英国工作组审查了英国遵守CPTPP竞争政策章节的能力,在与英国进行几轮书面问答沟通后,英国工作组于2022年2月18日完成了此项评估工作^[30]。在谈判过程中,英国提出根西岛、泽西领地和马恩岛在适用CPTPP竞争政策规则时,享有24个月的豁免期,而奥尔德尼岛和萨克岛则在各方达成一致前不适用竞争政策规则。这既满足了CPTPP对成员国竞争政策规则趋同的要求,又为国内特殊司法管辖区预留了制度缓冲空间,展现出规则适应中的博弈智慧。

为了加速推进英国加入CPTPP的进程,2021年6月22日英国国际贸易部(Department For Business And Trade,简称DBT)发布了《加入CPTPP的战略方法报告》(UK Accession to CPTPP: The

UK's Strategic Approach), 系统阐释制度对接路径^[31]。报告强调 CPTPP 竞争政策规则与英国既有法律框架的高度兼容性: 从 1956 年《限制性贸易惯例法》到脱欧后独立运行的竞争与市场监管局(CMA), 英国始终将维护市场公平竞争作为核心目标。CMA 在 2021—2023 年间密集修订《竞争法》实施指南, 推出《数字市场、竞争和消费者法案(草案)》(Digital Markets, Competition and Consumers Bill)及《横向协议指南》, 既延续了欧盟竞争法的制度遗产, 又针对数字时代新型垄断行为作出创新性规定。这种“制度改良+规则创新”的双轨策略, 既避免了因法律体系剧变引发的合规风险, 又通过“集体豁免”等机制设计实现了与 CPTPP 规则的无缝衔接, 体现了“战略对接”与“制度自主”的动态平衡。

英国在规则调适中展现出鲜明的战略导向。脱欧后重塑“全球英国”的战略定位^[32], 促使英国将 CPTPP 视为构建印太经济支点的重要平台。CMA 主导的竞争政策改革不仅涵盖传统反垄断领域, 更聚焦数字市场竞争秩序的重构, 这与 CPTPP 第 16.6 条加强消费者保护、应对跨境欺诈的规则形成政策共振。通过将国内立法周期与 CPTPP 谈判进程深度绑定, 英国既确保了规则话语权的主动性, 又借助国际承诺倒逼国内竞争法律体系现代化。这种“内外联动”的策略选择, 使其在维护司法主权的同时, 成功规避了“规则接受者”的被动地位。

英国的实践对我国等后续加入国家具有双重启示: 一方面, 其通过豁免期谈判、渐进式立法更新等务实策略证明, 发展中国家可通过制度弹性空间实现与高标准规则的梯次对接以及平稳过渡; 另一方面, 英国是美国的“盟友”, 尤其是在其脱欧后“亲美”表现更加明显, 且英国加入 CPTPP 的时间正好让其有机会参与 CPTPP 的首次全面审查, 可能加剧规则制定的地缘政治色彩, 也许会提高我国加入 CPTPP 的难度和门槛^[33]。当前国际竞争规则已超越单纯的技术性条款对接, 演变为制度创新能力和战略博弈水平的综合较量。我国在对接 CPTPP 竞争政策规则时, 应充分考虑自身发展阶段、实际国情和战略需求, 通过制度创新和灵活的谈判策略, 积极参与国际规则的制定和调整, 提升我国在国际竞争领域的话语权, 实现与国际规则的有效对接和对国际规则的充分利用, 并为未来引领规则制定做好准备。

四、中国对接 CPTPP 竞争政策规则的具体措施

毫无疑问, 公平竞争不仅是市场经济的核心, 也是确保市场高效运作的关键因素。强化竞争政策, 不只是我国建设高水平社会主义市场经济体制、全面深化改革的内在需求, 也是我国经济向更高质量发展的必由之路。在争取成为 CPTPP 成员国的过程中, 无论是应对国内的挑战还是应对外界的压力, 都对我国的制度和规则的改革完善提出了更高的要求, 不仅需要借鉴高标准国际竞争规则来推进国内的竞争政策改革, 同时也要满足国际市场对竞争新制度新规则的需求, 提供完整的规则模板来规范反竞争行为^[34]。

(一) 策略层面: 增强竞争政策基础地位, 提升政策透明度

随着国内政治与国际政治越来越紧密的结合, 以及全球治理观念的形成和全球公民社会的涌现, 法律正逐步向民主方向演进^[35]。CPTPP 竞争政策规则强调了政策透明度的重要性, 这一原则不仅是国内和国际法治体系中的一个核心准则, 也是民主制度的基础组成部分^[36]。在制定竞争政策规则的过程中, 应当充分考虑到国际社会对于民主化透明度的持续追求, 并在谈判和相关议题规则的制定上, 遵循民主化透明度的基本理念。这种做法不仅有助于自由贸易协定得到有效的执行, 同时也能增强竞争政策的合法性和正当性^[37]。美国高等法院法官刘易斯曾说过, “公开是治愈社会与工业弊病的最佳良方, 阳光是最强有力的消毒剂, 而电灯则是最为高效的监督者”^[38]。因此, 鉴于全球治理趋势下竞争政策透明度的重要性及其对民主制度的支撑作用, 以及我国竞争法治建设中强化竞争政策基础地位的

核心需求, 我们不仅需要深入理解 CPTPP 竞争政策规则的高标准与严要求, 还需要结合我国国情, 对现有竞争政策体系进行系统性优化与升级。

近年来, 党中央、国务院的顶层设计不断强调要“强化竞争政策的基础地位”。现阶段正确认识和精准把握我国产业政策与竞争政策的关系, 有利于更好发挥市场在资源配置中的决定性作用, 更好地发挥政府的作用, 更好地推进高水平制度型开放^[39]。一个国家的产业政策与其政治体制以及文化环境存在着密切联系, 它们相互影响并共同演进。这意味着, 产业政策并非一成不变, 也不会存在“放之四海而皆准”的国际模板, 不能简单地从他国直接移植, 而应根植于本国的实际情况, 契合自身经济发展的独特需求, 因时而变。在此背景下, 产业政策不应被视为竞争政策的对立面, 也不应被排除在公平竞争审查机制之外, 没有必要“掖着藏着”, 相反, 两者应各司其职, 协同作用于各自领域。当前, 我国产业政策面临的主要挑战在于缺乏有效的竞争监管与专业评估, 而这正是公平竞争审查机制能够发挥作用的关键环节。2024年8月《公平竞争审查条例》正式生效, 不仅为产业政策的制定与执行设定了明确的公平竞争标准, 还建立了一套系统的审查流程, 明文要求对所有可能影响市场竞争的政策措施进行严格的事前审查, 确保其不违背公平竞争原则, 从而有效填补了产业政策监管与评估的空白。公平竞争审查的核心任务, 在于将政府对市场的干预转变为与市场机制的自主决策相辅相成的关系, 强调市场竞争的核心地位, 从而确保产业政策在实施过程中对市场竞争的干扰降至最低。当产业政策的制定与执行不可避免地对市场竞争产生负面影响时, 应选择那些对市场竞争损害最小、影响最小的方案来实施^[40]。

在我国四十余年的改革开放中, 产业政策扮演了关键角色, 其主要分为区别性和功能性两种。区别性产业政策通过政策扶持给予特定行业或市场主体优势, 但可能导致不公平竞争和资源错配。相反, 功能性产业政策专注于弥补市场缺陷, 促进新技术研发和产业发展, 对国家可持续发展具有积极意义。当前, 我国面临产业和区域协调发展重任, 产业结构转型升级压力大, 产业政策仍需坚持, 但需符合高质量发展要求, 对所有市场主体一视同仁。因此, 产业政策的核心问题不是存废之争, 而是通过公平竞争审查, 推动其向公平化、功能性、竞争性和符合透明度标准转型^[41]。

总而言之, 应当通过不断强化竞争政策的基础地位, 以公平竞争审查为抓手, 优化产业政策体系, 确保政策制定与执行的透明度和可预见性。这不仅能够提升国内外企业对市场竞争环境的信心, 吸引更多外国投资者进入中国市场, 还能够为国内企业提供更加公平的竞争平台, 助力其在国际市场上有效竞争。

(二) 执法层面: 优化程序设计, 促进执法公正

公正执法不仅要实现公正本身, 更需在公众可见的环境下显现法律的效力。追求公正的根本目的在于同时维护法律程序上的公正与实质上的公正。竞争法执行过程中的公开性和合法性对于公正执法至关重要。保障当事人的程序权益、捍卫程序公正, 对于实现竞争法目标及推行竞争政策具有至关重要的价值。在竞争法执行环节, 若案件处理缺乏公开性与透明度, 并未严格遵循法律, 则将严重损害公众对执法部门裁决公正性的信赖; 而若无法保障当事人在程序中的公正参与, 竞争法作为捍卫市场公平竞争秩序的法律基石将无从谈起。故此, 与所有法律的施行同理, 竞争法的实践需要体现“直观正义”。其执行不仅要与实体法律条款相符, 还必须保证执行程序的公正、合理及透明, 这两方面对于竞争法目标的达成均为不可或缺之要素。

第一, 以修改部门规章等方式进一步完善竞争执法中当事人的具体程序性权利。经营者应当享有的程序性权利, 不仅关乎其个体权益的保护, 更是法治精神在市场竞争监管中的具体彰显, 包括但不限于获得协助权、沉默权、商业秘密保护权、陈述权、阅卷权、知情权等。考虑到《反垄断法》已于2022年完成了修订, 为竞争执法提供了新的法律依据, 加之竞争执法机构已针对一般违法行为调查及经营者集中审查出台了一系列规章和规范性文件, 这为进一步完善经营者程序性权利提供了坚实的制

度基础。我国竞争执法机构应以此为契机,深入挖掘现有法律法规,对照 CPTPP 关于执法公正、合理、透明的程序标准,通过修订部门规章,将经营者的程序性权利具体化、明确化。如建议在《市场监督管理行政处罚程序规定》第 57 条中新增“被调查经营者有权查阅案件卷宗材料(含证据目录、法律依据)”的规定,明确阅卷范围及申请程序等,确保在严格规范垄断和不正当竞争行为的同时,也能有效保护经营者的合法权益。

第二,进一步完善竞争执法信息公开制度。国务院办公厅印发的《2021 年政务公开工作要点》首次将加强反垄断与反不正当竞争执法信息公开工作写入官方文件,强调“一视同仁公正监管,营造诚信守法的市场环境”。2022 年修订的《反垄断法》第 52 条规定“反垄断执法机构对涉嫌垄断行为调查核实后,认为构成垄断行为的,应当依法作出处理决定,并向社会公布”,为执法信息公开提供了直接的法律依据。《市场监督管理行政处罚程序规定》第 64 条规定,适用普通程序办理的案件,即便案情复杂或者其他原因也只能延长三十日,特别复杂或者其他特殊情况下,也需要确定合理期限,而非无限期延长。此外,《市场监督管理行政处罚程序规定》第 85 条允许《反垄断法》或相关部门规章对实施行政处罚的程序作出另行规定。但是,经营者集中反垄断审查是有法定期限约束的,对于垄断协议、滥用市场支配地位、滥用行政权力限制竞争行为的调查周期,相关法律也没有明确的规定。尤其是相关案件立案时间与调查进展的不透明,缺乏有效期限约束的调查往往导致执法拖延,严重损害了执法机构的公信力^⑧。因此,为了增强反垄断与反不正当竞争执法工作的透明度和效率,亟须细化和完善相关法律法规中关于执法信息公开及案件处理时限的规定。一是应明确各类反垄断案件的调查周期上限,并建立延期审批与公开说明制度,要求执法机构向社会披露延期理由及预计结案时间。二是细化信息公开范围,除了依法保护商业秘密和个人隐私外,对于案件的立案、调查进展、处理结果等关键信息,应及时、准确地向社会公布,让公众了解执法动态,参与监督,增强执法公信力。三是应建立健全执法效能评估机制,将案件处理时效、信息公开质量等作为评价执法工作的重要指标,激励执法机构提升工作效率和服务水平。通过内外部监督相结合的方式,促进竞争执法工作的规范化、标准化,营造更加公平、透明、高效的市场竞争环境,保障各类市场主体的合法权益。

(三) 司法层面:优化竞争损害诉讼制度

一方面,确立竞争损害赔偿激励机制。鉴于反竞争行为的鉴别与定性极具挑战性,且其造成的社会损害难以精确量化,单纯的实际损失赔偿不足以激励受害者主动揭露并持续追踪垄断行为。这是由于追究此类责任需承担高昂成本与风险,尤其是损失证明的难度较大。因此,受害者往往缺乏动力去行使反垄断损害赔偿的请求权。若实行惩罚性损害赔偿制度,能够有效提升违法者的违法成本,形成威慑力,从而遏制其继续从事垄断活动^[42]。同时,高额的赔偿金也能够激发受害者揭露并阻止垄断行为的积极性,进而促进私人主体积极提起反垄断民事诉讼,主动追究相关民事责任^[43]。在激励竞争者、消费者对垄断行为提起诉讼方面,除了前文提到的澳大利亚的相关实践,美国反垄断法也采用三倍赔偿制度,即垄断行为的受害人如果胜诉,可以得到相当于其所受损害三倍的赔偿。这使得美国反垄断私人诉讼十分发达,在三倍赔偿原则的激励下,私人提起的反垄断诉讼已经成为一种既普遍又有效的实践。自 1890 年的《谢尔曼法》就允许受到垄断行为损害的个体消费者起诉要求三倍的损害赔偿,历史证实了这一激励机制的有效性^[44]。欧盟、德国、英国、加拿大、日本等国家及地区,纷纷借助立法推进、条款修订以及司法判决等多元方式,从多个维度推动了竞争法领域私人诉讼机制的发展与完善^[45]。我国也可以借鉴这一制度,充分调动受害人维权的积极性。当然,这并不意味着要完全照搬美国的三倍赔偿规定,应当取长补短,结合我国实际尝试采用适当增加惩罚性赔偿的措施,以此激励竞争者、消费者保障自己的权益。

另一方面,适时设立竞争法庭。任何改革均须循序渐进,我国竞争法案件专业审判体制的建立同样不可急于求成。《人民法院第五个五年改革纲要》指出,要优化四级法院的职能定位和审级设置,

健全适应国家发展战略需要的人民法院组织体系, 加强专业化审判机制的建设。可以借鉴海事法院和一些专门法院的经验与做法, 逐步探索建立与行政区划相分离的司法管辖和专业审判体制, 专门审理特殊类型案件, 减少地方干预, 确保司法公正^[46]。鉴于设立竞争法庭所面临的挑战广泛且复杂, 加之我国在此领域的经验非常缺乏, 因此, 这一过程须分阶段稳步推进。第一阶段, 在试点地区设立竞争合议庭, 以应对案件的专业化和复杂化, 同时节约司法资源。这一步骤在现行法院体系框架内实施, 可以建立相对稳定的合议庭与人工分案机制, 确保竞争法案件由专门人员处理。第二阶段, 随着案件数量的增加和审理难度的上升, 在竞争法案件高发地区的高级人民法院设立竞争法庭, 以提高审判的专业性和匹配案件数量, 同时确保上诉案件能得到最高人民法院的专业指导和权威救济。第三阶段, 待条件成熟, 将竞争法庭的设立推广至全国范围, 以应对未来竞争类案件范围拓宽与利益格局变化的趋势, 确保专业司法体系能够有效应对日益增长的竞争类法律需求。

五、结语

在经济全球化与贸易投资自由化的推进下, 竞争政策愈发关键。我国高水平制度型开放决定了加入 CPTPP 是不可回避的关键议题, 这既是机遇也有挑战。为顺利加入、适应其高标准经贸规则并提升全球治理话语权, 我国需以 CPTPP 竞争政策为基准, 推动国内竞争法律与政策的体制机制改革, 为融入国际经贸体系做好准备。

注释:

- ① 如《美加墨协定(USMCA)》《欧加自贸协定(CETA)》《欧日经济伙伴关系协定(EPA)》以及美欧“三零”谈判(零关税、零壁垒、零补贴)等, 这些高标准自贸协定基本都包括了 CPTPP 中的内容。
- ② 美欧日三方贸易部长会议多次声明欧盟提出的世贸组织改革将涉及如国有企业、补贴、竞争中性、电子商务等 CPTPP 规则。
- ③ RECP 也设有竞争专章, 与 CPTPP 竞争政策的规定有相似之处, 但是在竞争执法中的程序公正、私人诉权、透明度等方面仍有不小的差距。
- ④ 如出台了《全面对接国际高标准经贸规则推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》《海南自由贸易港公平竞争条例》《中国(广东)自由贸易试验区提升战略行动方案》《促进中国(福建)自由贸易试验区市场公平竞争工作暂行办法》《中国(山东)自由贸易试验区青岛片区强化竞争政策实施试点工作方案》等。
- ⑤ 详见《中国-韩国自由贸易协定》第 14.3 条“透明度”的规定。
- ⑥ 详见《中国-韩国自由贸易协定》第 14.3 条“执法原则”的规定。
- ⑦ 我国反垄断执法机构认为, 在执法程序中受调查经营者不享有阅卷权。参见菏泽市汽车行业协会与山东省市场监督管理局一审行政判决书((2020)鲁 0102 行初 197 号)。
- ⑧ 参见国家市场监督管理总局行政处罚决定书(国市监处〔2020〕14 号)。
- ⑨ 如《国务院关于促进市场公平竞争、维护市场正常秩序的若干意见》及《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度的指导意见》。
- ⑩ 以市场监管总局公布的 2023 年度民生领域反垄断执法专项行动第三批典型案例为例, 立案结案时间跨度较大, 最早可追溯至 2019 年(1 件), 其余分别集中于 2020 年(3 件)、2021 年(2 件)及 2022 年(4 件), 而 2023 年立案的案例仅占五分之一(5 件)。

参考文献:

- [1] 新华社. 习近平在亚太经合组织第二十七次领导人非正式会议上的讲话[EB/OL]. (2020-11-20) [2024-03-05].

- https://www.gov.cn/xinwen/2020-11/20/content_5563097.htm.
- [2] 商务部. 中方正式提出申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) [EB/OL]. (2021-09-16) [2024-03-05]. http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202109/20210903199707.shtml?ivk_sa=1024105d.
- [3] 人民网. 商务部: 今年加入 CPTPP 的条件会更加成熟[EB/OL]. (2024-01-26) [2024-03-05]. <http://finance.people.com.cn/n1/2024/0126/c1004-40167397.html>.
- [4] 苏庆义. 中国是否应该加入 CPTPP? [J]. 国际经济评论, 2019(4): 107-127.
- [5] 葛顺奇, 刘晨. TPP 透视: “竞争政策” 议题分析[J]. 国际经济合作, 2015(11): 15-17.
- [6] PETRI P A, PLUMMER M. China should join the new trans-pacific partnership[R]. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2019.
- [7] 李春顶, 平一帆, 张杰皓. 中国应对 CPTPP 协定经济影响的政策选择及效果[J]. 财经研究, 2021, 47(4): 19-32.
- [8] 东艳, 徐奇渊. 直面中美贸易冲突[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2021: 218.
- [9] 刘向东. 对接 CPTPP 完善中国竞争规则基础制度的建议[J]. 全球化, 2022(4): 93-101, 135.
- [10] 孙晋. 习近平法治思想中关于公平竞争的重要论述研究[J]. 法学杂志, 2022, 43(5): 1-16.
- [11] 新华社. 习近平主持召开中央全面深化改革委员会会议: 加强反垄断反不正当竞争监管力度 完善物资储备体制机制 深入打好污染防治攻坚战 [EB/OL]. (2021-08-30) [2024-03-05]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-08/30/content_5634220.htm.
- [12] 新华社. 中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见[EB/OL]. (2022-04-10) [2024-03-05]. https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/10/content_5684385.htm.
- [13] 张守文. “双循环” 与竞争法治的 “内外兼修” [J]. 中国价格监管与反垄断, 2020(11): 32-36.
- [14] 卢锋, 李双双. 多边贸易体制演变求新: WTO 改革新进展[J]. 学术研究, 2020(5): 78-87, 177.
- [15] 刘志彪, 孔令池. 从分割走向整合: 推进国内统一大市场建设的阻力与对策[J]. 中国工业经济, 2021(8): 20-36.
- [16] 孙晋. 统一大市场背景下反垄断执法体制的挑战与变革[J]. 政治与法律, 2024(7): 2-16.
- [17] 焦海涛. 论我国反垄断执法体制的全面优化[J]. 中国市场监管研究, 2024(2): 55-60.
- [18] EMCH A, HAN W, INGEN-HOUSZ C. Merger control in China: Procedural rights[M]//Procedural Rights in Competition Law in the EU and China. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2016: 101-128.
- [19] 高清纯. 中欧反垄断执法程序性权利保障比较研究[J]. 经济法学评论, 2021, 21(1): 39-60.
- [20] 威廉姆·科瓦契奇. 中国竞争政策的下一个十年[J]. 中国市场监管研究, 2018(9): 15-16, 41.
- [21] 李剑. 反垄断私人诉讼困境与反垄断执法的管制化发展[J]. 法学研究, 2011, 33(5): 70-83.
- [22] 胡飞. CPTPP 竞争政策的文本解读与中国应对研究[J]. 中国物价, 2025(4): 17-22, 29.
- [23] 张雅, 黎善喆. 我国反垄断私人诉讼激励制度的建构: 基于 636 起案件的实证分析[J]. 中国政法大学学报, 2024(2): 195-213.
- [24] 孙晋. 《反垄断法》修订背景下设立竞争法庭的理据和进路[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022, 40(3): 162-172.
- [25] 李慧敏, 王忠. 产业政策与竞争政策能否协调: 日本产业政策与竞争政策协调机制及其启示[J]. 日本学刊, 2019(2): 98-116.
- [26] 董幼鸿. 日本政府政策评价及其对建构我国政策评价制度的启示: 兼析日本《政策评价法》[J]. 理论与改革, 2008(2): 71-74.
- [27] 李慧敏. 日本竞争评价制度考察及对我国公平竞争审查制度的相关建议[J]. 经济法论丛, 2017(2): 174-203.
- [28] SCOTT P G. The purpose of substantially lessening competition: The divergence of New Zealand and Australian law[J]. Waikato L. Rev., 2011, 19: 168.
- [29] Al Imran H. Procedural fairness in administrative decisions and rights of non-citizens in Australia[J]. Journal of Indian Research, 2022, 10(3&4).
- [30] UK. GOV. Report of the accession working group for the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (“CPTPP”) to the Commission[R/OL]. (2023-07-14) [2024-03-04]. https://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo/2023/pdf/20230716_cptpp_report_en.pdf.
- [31] Department for International Trade. UK Accession to CPTPP: The UK’s Strategic Approach[R/OL]. (2021-04-01) [2024-03-04]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1027860/dit-cptpp-uk-accession-strategic-approach.pdf

- [32] Department for International Trade. Preparing for Our Future UK Trade Policy[R/OL]. (2017-10-01) [2024-03-04]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/880607/Preparing_for_our_future_UK_trade_policy_R.
- [33] 王蕊. 英国加入 CPTPP 的动因、路径及对我国的影响[J]. 国际经济合作, 2023(4): 54-64, 93.
- [34] 张久琴. 竞争政策与竞争中立规则的演变及中国对策[J]. 国际贸易, 2019(10): 27-34.
- [35] RONNIE D, LIPSCHUTZ R D, MAYER J. Global civil society and global environmental governance: The politics of nature from place to planet[M]. New York: State University of New York Press, 1990: 51-52.
- [36] PETERSMANN E U. Constitutionalism and international organizations[J]. North Western Journal of International Law & Business, 1997, 17(1): 398-469.
- [37] 钟立国. 从 NAFTA 到 TPP: 自由贸易协定竞争政策议题的晚近发展及其对中国的启示 [J]. 武大国际法评论, 2017, 1(6): 98-114.
- [38] BRANDEIS L D. Other people's money and how the bankers use it[M]. Connecticut: Martino Publishing, 2009.
- [39] 孙晋. 制度型开放的竞争法实现[J]. 中国社会科学, 2025(9): 83-102, 206.
- [40] 王晨竹. 竞争中立国际规则的冲突、错位及再定位: 以区域贸易制度安排为视角[J]. 竞争法律与政策评论, 2022, 8(00): 96-112.
- [41] 孙晋. 新时代确立竞争政策基础性地位的现实意义及其法律实现: 兼议《反垄断法》的修改[J]. 政法论坛, 2019, 37(2): 3-12.
- [42] 张先友, 刘益灯. 论欧盟消费争端解决机制及其经验借鉴[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2024, 30(2): 64-74.
- [43] 丁国峰. 反垄断法律责任制度研究[D]. 合肥: 安徽大学, 2011: 175-177.
- [44] 孙晋. 美国反垄断的制度演进及实际效果[J]. 人民论坛, 2023(19): 76-80.
- [45] 宋晓燕, 邹璞韬. 现代 PTA 对多边贸易之经济影响及其规范成因: 兼评 RCEP 与 CPTPP 的竞争政策差异[J]. 国际经济法论, 2024(1): 35-48.
- [46] 贺小荣. 掀开司法改革的历史新篇章[J]. 法制资讯, 2013(11): 41-46.

China's response to CPTPP competition policy

SUN Jin^{1,2}, Paziliya Yusufu²

(1. School of Law, Xinjiang University, Urumqi 830000, China;

2. School of Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: In the background of the national systemic opening-up strategy, China is actively joining the CPTPP. Aligning with its competition policy rules is a key challenge. In the alignment process, China faces prominent institutional barriers, including insufficient competition policy transparency, a need to strengthen the fairness of enforcement procedures, and insufficiently comprehensive competition damage litigation rules. Drawing on the practical experience of CPTPP members like Japan, Australia, and the UK, China can explore a fitting reform path. And three main approaches are as follows: enhancing competition policy transparency to reinforce its foundational status, optimizing procedures to promote fair enforcement, and improving the competition damage litigation system. Systematic institutional reforms will not only facilitate the alignment of our competition policy with international competition rules, but also provide Chinese enterprises with robust institutional support for competing in a fairer and more transparent international market.

Key words: CPTPP; competition policy; procedural justice; transparency of policy; private enforcement

[编辑: 苏慧]