

论反垄断法的安全港规则

邹修远

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2026年6月16日; 录用日期: 2026年6月26日; 发布日期: 2026年7月24日

摘 要

安全港规则作为反垄断法中的一项重要豁免机制, 已在欧美等司法辖区形成较为成熟的制度体系。我国在2022年新修订的《中华人民共和国反垄断法》中明确确立该规则, 并将其置于纵向垄断协议条款之下。与立法上的明确限定形成对比的是, 理论界对安全港规则是否应扩展适用于横向垄断协议、轴辐协议等其它垄断行为类型仍存广泛争议。同时, 规则中“其他条件”的模糊表述也导致其适用中存在较大不确定性, 亟待从实体与程序两个维度予以细化。本文通过梳理安全港规则的法理基础与演进历程, 分析我国在适用该规则过程中面临的主要困境, 并在借鉴国际经验的基础上, 从适用范围、适用条件与程序构建三个方面提出系统性完善建议, 以期为我国反垄断安全港规则的有效实施提供理论支撑与路径参考。

关键词

安全港规则, 反垄断法, 垄断协议

On the Safe Harbor Rule in Antitrust Law

Xiuyuan Zou

School of Law, Changchun University of Science and Technology, Changchun Jilin

Received: June 16, 2026; accepted: June 26, 2026; published: July 24, 2026

Abstract

As an important exemption mechanism in antitrust law, the safe harbor rule has evolved into a relatively mature institutional framework in jurisdictions such as the European Union and the United States. China explicitly established the rule in the newly revised *Anti-Monopoly Law of the People's Republic of China* in 2022, placing it under the provisions on vertical monopoly agreements. In contrast to this clear legislative scope, considerable debate persists in the academic community over whether the safe harbor rule should be extended to other types of monopolistic conduct, such as horizontal monopoly agreements and hub-and-spoke agreements. Moreover, the vague wording of

“other conditions” in the rule has created significant uncertainty in its application, urgently calling for refinement from both substantive and procedural dimensions. By tracing the jurisprudential foundations and the evolution of the safe harbor rule, this paper analyzes the principal challenges China faces in applying the rule. Drawing on international experience, it then proposes systematic recommendations for improvement from three perspectives—the scope of application, the conditions of application, and procedural design—with the aim of providing theoretical support and a practical reference for the effective implementation of the safe harbor rule in China’s anti-monopoly law.

Keywords

Safe Harbor Rule, Anti-Monopoly Law, Monopoly Agreements

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

随着社会主义市场经济体制的不断深化，反垄断法在维护市场公平竞争、促进资源优化配置方面发挥着日益重要的作用。2022年新修订的《中华人民共和国反垄断法》¹（后文简称《反垄断法》）回应了当前经济背景下垄断行为复杂化、隐蔽化的趋势，其中一大亮点是引入了安全港规则。该规则体现于第18条第3款：“经营者能够证明其在相关市场的市场份额低于国务院反垄断执法机构规定的标准，并符合国务院反垄断执法机构规定的其他条件的，不予禁止。”这一制度的建立，标志着我国反垄断立法理念从严格禁止向精细化规制的转型，旨在提升法律适用的可预期性并优化执法资源的配置效率。

安全港规则的核心功能在于为那些对市场竞争影响轻微的行为提供合法性保障，从而降低合规成本，激发市场活力。其法理基础源于对垄断行为“合理原则”的适用，即并非所有垄断协议均应当被一概禁止，某些协议虽具有一定限制竞争效果，但因其带来的效率提升、技术创新等积极效应而获得豁免。在比较法层面，诸如美国、欧盟等反垄断司法成熟地区均已建立类似制度，并积累了丰富的判例与执法经验。

尽管如此，作为一项新兴制度，安全港规则在我国的实践仍面临诸多挑战。其适用范围是否应限于纵向垄断协议？部分横向协议乃至轴辐协议是否亦可被纳入？所谓“其他条件”应作何解释？是否应包括实质性竞争效果证明？此外，在缺乏明确程序规范的情况下，经营者应如何申请适用，执法机关又应如何审查？这些问题均亟待理论回应与制度落实。

本文立足于安全港规则的法理内涵与功能定位，通过梳理其在我国及比较法中的演进历程，重点分析当前法律框架下该规则在适用范围、适用条件及适用程序三个维度上面临的困境，进而提出切实可行的完善建议，以期推动该制度在我国反垄断实践中的科学应用与有效实施。

2. 安全港规则的理论梳理

2.1. 反垄断法安全港规则的含义

从语义本源看，“安全港”原指为船舶提供绝对安全庇护的港口，象征着船只驶入后可规避一切风险，为海运主体确立明确的安全预期。“安全港”的核心在于为船舶提供一个可以信赖的避风港，确保

¹详见国家市场监督管理总局公开的《中华人民共和国反垄断法》。

https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2023/art_f0fae9eb3a684fc39e84d89eabfc2caa.html

其安全无忧[1]。将其引入法律领域,喻指为符合特定条件的行为提供法律上的确定性保护,免除其可能产生的违法责任。在反垄断法中,安全港规则是指经营者只要满足法定条件(如市场份额低于一定阈值),即可推定其相关行为不会产生排除、限制竞争的效果,从而不构成垄断协议。

从法律性质上看,安全港规则介于“本身违法原则”与“合理原则”之间:它一方面通过形式要件(如市场份额)为行为合法性提供明确推定,避免了对所有行为进行复杂经济分析的需求;另一方面也保留了执法机关对明显反竞争行为的规制空间,从而在法律的确定性与灵活性之间取得平衡。

该规则主要适用于垄断协议领域,尤其是纵向非价格约束及部分横向合作行为。其制度目标包括:第一,为企业提供事前合规指引,提高法律可预期性;第二,优化执法资源配置,将有限执法力量集中于真正危害市场竞争的行为;第三,鼓励有益于效率提升与经济创新的合作行为,避免因过度规制抑制市场活力。

2.2. 反垄断法安全港规则的演进

目前,我国已在《反垄断法》中引入安全港规则,但该制度在我国仍属较新,实践层面尚缺乏充分的经验积累。相比之下,安全港规则在国外已有数十年发展历程,形成了较为成熟的制度体系。梳理其演进轨迹,有助于我们借鉴国际经验,弥补初步探索阶段的不足。在欧盟和美国,由于竞争法律实施模式存在巨大差异,也形成了迥异的垄断协议分析框架[2]。

美国反托拉斯法中的安全港理念可追溯至 20 世纪 60 年代兴起的芝加哥学派。该学派主张,反垄断执法应更注重经济效率,许多传统上被视为违法的行为实际上可能具有促进竞争的效果。在司法实践中,美国最高法院逐渐扬弃了对于非价格纵向协议一律适用本身违法原则的做法,转而更多地适用合理原则进行分析。

美国司法部与联邦贸易委员会于 2000 年联合发布的《竞争者间合谋的反托拉斯指南》²明确提出“反托拉斯安全区”(Antitrust Safety Zones)概念。根据该指南,如果合作行为涉及的相关市场份额较低(例如低于 20%),且不存在明显的反竞争意图,则该行为可被纳入安全区,执法机关通常不会追究其责任。这一制度设计极大地提升了法律适用的透明度,也为企业开展合作提供了明确指引。

欧盟方面的安全港规则主要体现在《非重要协议通告》³(后文简称《通告》)及《欧盟运行条约》⁴(后文简称《条约》)所附的垄断协议集体豁免条例中。2014 年发布的《通告》明确使用“safe harbor”这一表述,规定经营者若符合市场份额等条件,其参与的横向或纵向垄断协议可不被禁止。垄断协议集体豁免条例中的安全港规则适用以非核心限制为前提,并对纵向垄断协议与联合开发、专业化、技术转让三类特定的横向垄断协议提出了具体的市场份额要求[3]。

尽管美国和欧盟是世界范围内反垄断法影响最大的两个辖区,但我国《反垄断法》主要以欧盟竞争法为参照,特别是垄断协议制度,与《条约》第 101 条的内容和体例几乎一致[3]。

3. 我国反垄断法安全港规则实施的困境

3.1. 安全港规则适用范围存在争议

《反垄断法》将安全港规则设置于第 18 条纵向垄断协议条款之下,明确仅适用于纵向垄断协议,而将横向垄断协议与轴辐协议排除在外。这一安排虽在一定程度上反映了我国在安全港规则引入初期的审慎态度及执法经验不足的现实,但也因其未能全面反映各类协议实际竞争效果的多样性而引发争议。

²详见

<https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/press-releases/ftc-doj-issue-antitrust-guidelines-collaborations-among-competitors/ftcdojguidelines.pdf>

³详见 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0830\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0830(01))

⁴详见 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>

1) 对横向垄断协议一律排除适用的不合理性

横向垄断协议通常被视为对竞争危害最为严重的垄断行为，尤其是固定价格、划分市场、限制产量等核心卡特尔行为，各国普遍适用本身违法原则予以严格禁止。然而，并非所有横向协议均会产生严重反竞争效果。例如，中小企业间的研发合作、标准化协议、专业化分工协议等，往往能够提高效率、促进创新，甚至增强中小企业的竞争力。

我国《反垄断法》目前对横向协议采取一概排除于安全港之外的立场，未能区分不同横向协议对竞争的影响差异，可能导致某些本应被鼓励的合作行为受到不当抑制。参考欧盟《横向合作协议指南》⁵的经验，对于某些类型横向协议(如研发协议、专业化协议)，在市场份额低于一定阈值(如 15%或 20%)的情况下，可以推定其不会产生限制竞争效果。这种差异化处理的做法值得我国借鉴。

2) 轴辐协议适用标准缺失

轴辐协议，是指在辐条经营者之间的横向关系同轴心经营者与辐条经营者之间的纵向关系的交错之下，以“网”的形式在市场上实施隐蔽而复杂的垄断行为^[4]。它同时具备纵向形式与横向实质，传统的二分法难以完全涵盖其复杂特征。

目前我国《反垄断法》未对轴辐协议作出特别规定，实践中往往根据具体行为特征将其归类为横向或纵向协议进行处理。这种处理方式缺乏明确的法律标准，可能导致法律适用的不一致性。对于那些以提高效率、优化供应链为目的的轴辐协议(如联合采购平台、数据共享安排等)，一概否定其适用安全港规则的可能性，可能不当抑制有益的商业创新。

3.2. 适用条件规定模糊

根据《反垄断法》第 18 条，安全港规则的适用需同时满足两项条件：一是经营者相关市场份额低于法定标准，二是符合“国务院反垄断执法机构规定的其他条件”。然而，“其他条件”的具体内涵目前仍不明确。

国家市场监督管理总局发布的《禁止垄断协议规定（征求意见稿）》⁶曾将“其他条件”解释为“无相反证据证明其具有排除、限制竞争的效果”。这一解释实质上将效果证明纳入安全港规则的适用条件，偏离了安全港规则简化认定的制度初衷。如果经营者仍需自证其行为不会产生限制竞争效果，那么安全港规则与一般的合理原则分析并无本质区别，其提供法律确定性的功能将大打折扣。

最高人民法院发布的相关司法解释征求意见稿中，虽对纵向非价格协议适用安全港时的举证责任作出了有利于被告的安排，但仍未完全摆脱效果证明的逻辑框架。

目前的安全港制度与其说是构建了一种特殊的安全港，毋宁说是建立了一种特殊的豁免制度^[5]。

3.3. 适用程序缺失

安全港规则的有效实施不仅需要实体标准的明确，更需要相应程序机制的保障。目前我国《反垄断法》缺乏针对安全港规则适用的专门程序规定，导致经营者和执法机关均面临操作层面的困境。

对经营者而言，程序规则的缺失使其难以确定如何主张适用安全港规则、需要提交哪些证明材料、证明标准为何以及如何应对执法机关的质疑。这种情况可能导致两个极端：一方面，经营者可能因担心违法而过度谨慎，放弃本可进行的合作；另一方面，某些经营者可能滥用安全港规则，以形式上的合规掩盖实质上的反竞争行为。

对执法机关而言，程序规则的缺失可能导致执法标准不统一、裁量权过大的问题。在不同案件中，

⁵详见 https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-07/2023_revised_horizontal_guidelines_en.pdf

⁶详见 https://www.samr.gov.cn/fldes/tzgg/zqyjgg/art/2023/art_c71bfdbd38924c658b6cf4481efb2ff0.html

执法机关可能对同类协议作出不同认定，损害法律适用的统一性。

4. 我国反垄断法的完善建议

4.1. 扩大安全港规则的适用范围

1) 分类纳入部分横向垄断协议

当前安全港规则完全排除横向垄断协议的做法，未能充分考虑不同类型协议对市场竞争的实际影响差异，存在“过度禁止”之嫌。建议借鉴欧盟等司法辖区的经验，对横向协议采取分类处理的方式。对于固定价格、划分市场等核心卡特尔，继续保持严格禁止立场，不适用安全港规则；但对于研发协议、专业化协议、标准化协议等可能促进效率的横向合作，在满足特定条件，如设置参与各方合计市场份额15%的安全港量化门槛，从产业集中度数据来看，第五次全国经济普查显示⁷，我国制造业400余万家法人主体中，金属制品、通用设备、纺织服装等绝大多数传统制造行业市场高度分散，头部企业集中度偏低，大量细分行业CR4不足20%，中小微企业占据市场主体地位。宏观工业数据显示2025年规模以上工业大中型企业资产占比降至1998年以来最低水平，市场份额持续向小型经营者分流，多数劳动密集型、科创细分行业呈现低集中度市场结构。在此类市场中，多家中小企业合计份额低于15%的联合研发、产能共享行为，几乎不具备操纵市场价格、限制供给的能力，难以产生实质性排除限制竞争效果。

具体制度设计可考虑通过国务院反垄断委员会发布指南的形式，明确各类横向协议适用安全港的具体标准和条件，为企业和执法机关提供明确指引。

2) 将符合条件的轴辐协议纳入适用范围内

轴辐协议兼具纵向合同形式与横向共谋实质，传统二分法规制模式存在定性模糊缺陷，大量平台供应链、联合采购类轴辐协同长期处于合规灰色地带。中国互联网协会在《平台经营者反垄断合规管理规则》⁸团体标准编制阶段收集阿里、京东、美团等平台企业诉求，行业普遍反映：平台牵头组织商户统一数字化工具、联合集采、标准化服务等效率型轴辐合作，无明确安全港量化标准，企业无法区分合法供应链统筹与隐蔽算法共谋，合规预判完全缺失，大量平台商户主动放弃协同经营以规避调查风险。建议将不具有明显反竞争效果的轴辐协议纳入安全港适用范围，尤其对于那些以提升效率、优化供应链为目的的协议，应允许在满足严格条件的前提下适用安全港规则。

为实现合理规制，应结合协议目的、各方市场份额及行为透明度等因素设定准入标准，并可借鉴国际经验，设置诸如“轴心企业市场份额低于10%”“辐条企业间无竞争关系”等客观门槛，从而在防范风险的同时为企业的必要法律确定性。

4.2. 细化适用条件、避免规则异化

1) 明确“其他条件”的内涵

建议通过立法或司法解释明确，“其他条件”应以程序性要求为主，避免引入实质性的效果证明要求。具体而言，“其他条件”可包括：经营者应当提供证明其市场份额的材料、提交协议文本及相关说明文件、承诺履行信息报告义务等程序性事项，而不应要求经营者证明其协议不会产生限制竞争效果。

2) 合理分配举证责任

应当明确，在安全港规则适用中，经营者仅需证明其满足市场份额等形式要件；如有争议，应由执

⁷详见

https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202412/t20241226_1957895.html?f_link_type=f_linkinlinenote&flow_extra=eyJpbmxbpmVfZGlzcGxheV9wb3NpdGlvbiI6MCwiZG9jX3Bvc2l0aW9uIjowLCJkb2NfaWQiOiI0OTA0OGM3Y2I5YWExYjNjLTQwZTY4MGmWODVjODhlZWlifQ%3D%3D

⁸详见 <https://www.isc.org.cn/article/9703015304441490.html>

法机关或原告证明相关行为实际上会产生排除、限制竞争效果。这种举证责任分配既符合安全港规则的法理基础,也能有效减轻经营者的合规负担。

4.3. 建立健全程序性保障与监督机制

1) 明确审查程序与期限

建议制定明确的安全港规则适用程序,包括:申请材料要求、初步审查期限(建议 30 日)、实质审查期限(建议 90 日)、审查标准、异议程序等。同时,应建立执法机关与经营者之间的沟通机制,允许经营者在正式申请前进行预咨询,提高法律适用的确定性。

2) 设立动态监督与退出机制

鉴于市场份额等条件可能随时间变化,应建立安全港规则的动态监督机制。可要求适用安全港规则的经营者定期报告市场份额变化情况;如市场份额超过法定标准,应设定合理的过渡期,允许经营者调整其行为以重新符合条件。

同时,应明确安全港规则的退出机制。如发现经营者通过欺诈手段获得安全港适用,或情况发生重大变化导致不再符合适用条件,执法机关应有权撤销安全港规则的适用,并可追溯既往地认定其行为违法。

3) 引入第三方评估机制

对于涉及创新行业或复杂经济分析的案件,建议引入第三方专业机构(如经济学专家、行业专家)进行评估,为执法机关提供专业意见。这既有助于提高决策的科学性,也能增强执法公信力。

4) 异议与救济程序

经营者对安全港不予确认、中止、撤销决定不服的,可向上一级市场监管部门申请复核,复核期限 60 日;复核期间不停止原决定执行,防止企业借程序拖延规避监管。同时建立行业常态化反馈渠道,行业协会可集中收集中小经营者安全港适用难点,定期向反垄断委员会提交规则优化建议,形成规则动态调整的双向沟通机制。

5. 结语

安全港规则作为反垄断法中的一项重要制度创新,对于提高法律确定性、优化执法资源配置、促进有益市场竞争行为具有重要作用。我国 2022 年《反垄断法》引入该规则,标志着我国反垄断立法与实践的重大进步。

然而,与任何新兴制度一样,安全港规则在我国的实施仍面临诸多挑战。其适用范围过于狭窄,适用条件不够明确,缺乏程序性保障机制等问题,均可能影响该规则实际效果的发挥。通过借鉴国际经验,结合我国实际情况,逐步扩大适用范围、细化适用条件、完善程序机制,将是未来完善该制度的主要方向。

需要注意的是,安全港规则的完善是一个需要持续探索的过程。随着我国市场经济的发展与反垄断实践的深入,应当定期评估规则实施效果,适时进行调整和优化,使该项制度更好地服务于维护市场公平竞争、促进经济高质量发展的根本目标。

最终,一个设计良好的安全港规则应当能够在防止排除、限制竞争行为与鼓励有益市场竞争行为之间取得适当平衡,既为经营者提供明确的法律预期,又为执法机关提供有效的规制工具,从而实现反垄断法保护市场竞争、提高经济效率、维护消费者福利的多元目标。

参考文献

- [1] 李国海,王伊宁.我国反垄断法安全港规则的构建[J].吉首大学学报(社会科学版),2022,43(2):60-71.

-
- [2] 徐则林. 垄断协议安全港规则的中国应用: 从立法到实施[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2023, 76(3): 174-184.
 - [3] 焦海涛. 垄断协议“安全港”制度的性质定位与规范修复[J]. 环球法律评论, 2023, 45(6): 63-79.
 - [4] 丁亚琦, 吴祎凝. 论我国垄断协议安全港规则的适用[J]. 湖湘法学评论, 2025, 5(1): 104-118.
 - [5] 刘继峰. 我国反垄断法纵向垄断协议安全港制度的完善[J]. 中州学刊, 2023(2): 64-72.