

反垄断处罚中宽大制度的法律研究报告

编者按

宽大制度把秘密垄断协议组织内部的不信任转化为公共执法的证据来源，是反垄断制度中最具策略性的机制之一。它的效力并不只取决于减免比例，还取决于申请顺位是否可锁定、证据门槛是否清晰、企业与个人责任能否协调，以及行政宽大与民事索赔、跨境调查之间能否形成可预期的接口。2022 年《反垄断法》引入垄断协议个人责任，2025 年医药领域案件首次公开追究相关自然人责任，2025 年修正的《禁止垄断协议规定》又使现行条文序号发生变化，这些发展使企业在发现疑似横向合谋后必须更快完成事实保全、法律定性与申报决策。本文在梳理美国、欧盟和中国制度沿革的基础上，结合公开执法案例，说明宽大制度的适用边界、程序条件与企业应对路径，并讨论其与民事损害赔偿制度的协调。

摘要

宽大制度通过对主动报告垄断协议并提供重要证据的经营者减轻或者免除处罚，降低秘密垄断协议组织的稳定性和执法机关的取证成本。美国制度的核心是刑事不起诉激励、首位申请和高度可预期的程序；欧盟制度以秘密横向卡特尔为对象，通过豁免、分档减罚、顺位标记及公司陈述保护形成较完整的行政执法机制。中国已形成《反垄断法》原则授权、《禁止垄断协议规定》程序与幅度规则、2019 年横向垄断协议宽大指南以及行业专项指南相互衔接的规范体系。公开案例显示，第一顺位与后续顺位之间存在显著激励差，2022 年以后企业责任与个人责任还需同步评估。本文据此提出企业发现疑似垄断协议后的内部调查、顺位沟通、申报材料、个人责任、跨境协调及信息披露建议，并尝试性地提出在保障受害者充分赔偿的前提下，进一步提高宽大制度的程序确定性，协调后继民事诉讼风险，同时以举报、筛查和主动调查等工具补充案件发现机制。

引言

在 2022 年我国修改《反垄断法》相应提高处罚金额与新增处罚个人规定的“双罚制”的背景之下，2025 年上海信谊联合医药药材有限公司、河南润弘制药股份有限公司、成都汇信医药有限公司横向垄断协议案进一步显示，企业处罚与个人责任已从规范文本进入公开执法实践¹；执法及立法机构如何在运用上述规则加强对横向垄断协议处罚力度的同时，进一步科学化、精细化“宽大制度”从而能够更高效地提高我国横向垄断案件的发现率和破获率；而企业如何精准及合理地运用“宽大制度”保护自身利益降低处罚风险，均无疑值得探索和思考。本文将从反垄断处罚中的“宽大制度”的各国发展简述入手，梳理分析中国各个阶段适用“宽大制度”的案例，以期形成对于企业有参考价值的合规建议。

一、反垄断宽大制度（leniency programme）与其缘起

（一）反垄断宽大制度

通常而言，垄断协议参与者了解垄断协议的非法性质，往往会采取各种手段避免披露垄断非法活动，故长期以来，垄断行为因其独特的隐秘性，给各国的反垄断执法机构的发现和惩罚违法行为带来极大的困难。

比较法和国际竞争法中常用“卡特尔”（cartel）来表示两个或者两个以上具有竞争关系的经营者，通过协议、决定或者其他协同行为协调彼此的市场竞争行为，典型表现包括固定或者协调价格、限制产量或销量、分割市场或客户以及串通投标等。我国《反垄断法》并未直接使用“卡特尔”这一术语；在中国法语境下，该概念大体对应《反垄断法》第十七条所规制的横向垄断协议，尤其是固定价格、限制产销量和分割市场等严重限制竞争的横向协议。不过，二者并非在所有场合完全同义：中国法上的横向垄断协议还包括限制技术、联合抵制交易等类型，而欧美及国际文献中的“卡特尔”有时被更狭义地用于指具有隐蔽性和严

¹ 国家市场监督管理总局：《上海市市场监管局对三家医药企业横向垄断协议案作出行政处罚并首次追究达成垄断协议的个人责任》，2025 年 3 月 21 日，https://www.samr.gov.cn/fldys/sjdt/gzdt/art/2025/art_610444d1defd44f9a12d42bed8c05ae7.html（最后访问：2026 年 7 月 20 日）

重竞争危害的核心横向共谋。本文所称“卡特尔”，即指具有竞争关系的经营者实施的固定价格、限制产销量、分割市场或客户、串通投标等严重横向垄断行为。

而宽大制度是反垄断执法机构发现垄断的重要工具之一，能够有效从内击破垄断协议参与者的稳定性。具体而言，经营者主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据，执法机构可以酌情减轻或者免除对该经营者的处罚（“宽大制度”）。如此，一方面因为其引入了极强的激励措施，激励参与垄断的企业向反垄断当局坦白（且鼓励首告）；另一方面，也向垄断协议参与者内部植入信任危机，同时增加了被发现的风险。双管齐下，宽大制度无疑有力地帮助反垄断执法机构发现、处罚垄断行为，也因此在世界各地各司法辖区均被广泛适用。首先，从概念上需要区分宽大与三类相邻机制。第一，一般性配合调查、及时停止违法或者主动消除危害后果，可能构成《行政处罚法》及裁量规则下的从轻、减轻因素，但不当然取得宽大顺位和固定减免区间。第二，外部举报人并非垄断协议参与者，其提供线索属于举报，不是宽大申请。第三，中止调查承诺旨在通过纠正措施消除行为后果，性质上不同于以内部证据侦破秘密垄断协议组织。

（二）美国的反垄断宽大制度起源与发展

反垄断宽大制度最早来源于美国。美国企业宽大政策的起源可以追溯到1978年。该原始政策的核心概念是通过提供完全免于起诉的待遇，换取企业自我报告并配合指控其他卡特尔成员，以期侦破秘密的垄断集团。然而，该政策未能提供足够的激励，促使企业主动报告大规模的卡特尔行为。因此，最初的公司宽大政策很少被使用。在1978年的原始政策下，反垄断局平均每年仅收到约一份宽大申请，且该政策未能侦破任何一宗国际或大型国内卡特尔案件。²这成为1993年大幅改革的重要背景。

1993年8月，美国司法部反垄断司修订了其《公司宽大政策》，旨在使该

² Scott D. Hammond, “Cornerstones of an Effective Leniency Program,” U.S. Department of Justice, Nov. 22, 2004, <https://www.justice.gov/atr/speech/cornerstones-effective-leniency-program> (最后访问: 2026年7月20日)

计划更加透明，并增加企业卡特尔参与者主动举报并配合调查的激励。该政策进行了三项重大修订：

(1) 在反垄断司尚未从其他来源获得有关违法活动的信息、公司满足全部条件时，调查前宽大具有自动性；(2) 即使调查已经启动，公司仍可能在满足替代条件时获得宽大，但不再属于当然给予；(3) 在调查前公司宽大中，与公司一同如实报告并合作的董事、高管和员工原则上同时取得不起诉保护；调查后申请中，个人保护需依政策条件具体判断。

1993 年的修订为公司自我报告卡特尔违规行为提供了前所未有的激励，并且目前仍然是反垄断司宽大计划的核心。

在后续的修订中，激励措施逐步增加，包括减少美国的民事损害赔偿责任。而这些改进也产生了预期的结果。宽大处理申请率从 1993 年之前的每年 1 次跃升至 2003 年的平均每月 1 次。美国司法部刑事执法反垄断司的斯科特·哈蒙德 (Scott Hammond) 在 2000 年曾说：“在过去五年中，美国的企业宽大计划负责侦查和破获的国际卡特尔比我们所有的搜查令、秘密音频或录像带以及联邦调查局审讯的总和还要多。毫无疑问，它是反卡特尔执法者可用的最强大的调查工具”。关于宽大计划运作的大量研究使哈蒙德的看法得到了正确的认识。³至 2010 年，宽大处理申请率比原政策下的宽大处理率增加了近 20 倍。此后美国又通过《反垄断刑事处罚强化和改革法》(ACPERA) 将宽大申请人的损害赔偿原则上限制为其自身行为造成的实际损失，避免三倍赔偿和对其他共谋者交易额的连带责任，但 ACPERA 规定的民事责任限制并非自动适用。宽大申请人除须取得有效的附条件或最终宽大函外，还须向民事原告提供经法院认定符合要求的合作。

4

美国现行宽大政策仍主要服务于违反《谢尔曼法》第 1 条的价格固定、串通

³ Jeroen Hinloopen, Sander Onderstal & Adriaan Soeteven, “Corporate Leniency Programs for Antitrust: Past, Present, and Future,” *Review of Industrial Organization*, Vol. 63, 2023.

⁴ 15 U.S.C. § 7a-1(a) – (d); U.S. Department of Justice, *Frequently Asked Questions About the Antitrust Division’s Leniency Program*, <https://www.justice.gov/atr/page/file/1490311/dl> (最后访问：2026 年 7 月 20 日)。

投标和市场分割等刑事卡特尔。2022 年政策更新进一步要求，公司在发现违法活动后迅速向反垄断司报告，提供及时、真实、持续和完整的合作，并尽最大努力赔偿受害者、补救违法造成的损害及完善合规计划，以降低再次违法的风险。

⁵此前的公司宽大政策还明确要求企业在发现违法活动后迅速、有效地终止其参与；2024 年《司法手册》和后续示范宽大函则继续强化程序透明度。因此，美国经验并非单纯“处罚越重、申报越多”，而是严厉制裁与确定性保护同时存在：如果企业无法预测公司、员工和民事责任的整体结果，再高的减免比例也未必足以触发申报。

（三）欧盟的反垄断宽大制度起源与发展

1996 年，欧盟委员会发布首份卡特尔宽大通知。该通知针对秘密横向卡特尔，参与企业报告违法并在行政调查中持续合作，可以获得免于罚款或者减罚；它不适用于纵向限制。⁶Brenner 对 1990—2003 年间 61 个欧盟卡特尔的研究发现，1996 年制度实施后调查和处理平均加快约 1.5 年，但样本并未支持该版本已显著增加被发现卡特尔数量的结论。该研究说明，缩短办案时间、提高证据质量与增强长期威慑是不同维度，不应仅凭申请数量评价制度成败。⁷

2002 年该政策进行了调整，明确规定了企业可以完全豁免处罚的条件，且不再将发起横向垄断协议或在横向垄断协议中起决定性作用的公司排除在完全豁免范围之外。2006 年该政策进一步修订，允许向反垄断局报告的企业在首次申报后补充完善案情。而 Hoang 等人在 2014 年对 2000 年至 2011 年期间的案例研究表明，有更多向反垄断局自我报告的案件出现，为证明 2002 年的改革在激

⁵ U.S. Department of Justice, Antitrust Division Leniency Policy and Procedures, Justice Manual § § 7-3.310(2), (4) – (5), 7-3.320(2), (4) – (5) (updated June 2022), <https://www.justice.gov/d9/pages/attachments/2022/04/04/401697.pdf> (最后访问：2026 年 7 月 20 日)

⁶ European Commission, Commission Notice on the Non-imposition or Reduction of Fines in Cartel Cases, OJ C 207, 18 July 1996.

⁷ Steffen Brenner, “An Empirical Study of the European Corporate Leniency Program,” *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 27, No. 6 (2009), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167718709000290> (最后访问：2026 年 7 月 20 日)。

励垄断组织成员“自首”方面是有效的提供了一定的统计数据支持。⁸

现行欧盟委员会制度以 2006 年通知为基础：第一家提供足以开展有针对性检查或认定侵权证据的企业，在满足终止违法、全面合作、未销毁证据等条件时可获完全豁免；后续申请人必须提供“显著附加价值”，通常按第一家 30%—50%、第二家 20%—30%、其后不高于 20% 的区间减罚。⁹ 欧盟委员会 2022 年发布的《宽大常见问题》明确，潜在申请人可通过律师与委员会进行匿名的初步沟通；该文件还分别说明了成员国个人制裁及其豁免保护、后继民事损害赔偿赔偿责任以及公共采购排除等与宽大申请相关的外溢风险。¹⁰

但即便是成熟制度也面临吸引力的下降。OECD 统计显示，2015—2021 年成员司法辖区的宽大申请总体下降 58%，可能原因包括私人损害赔偿风险、跨境多头申报成本、程序不确定性、卡特尔形态变化以及既往执法形成的威慑。¹¹ 因此，欧美近年的共同议题已从“是否建立宽大制度”转向“如何维持可申请性”：既要保护受害者获得充分赔偿，也要避免申请材料被过度披露；既要追究个人责任，也要使个人与公司有现实动力主动合作；同时还需要举报渠道、数据筛查和主动调查，避免执法对宽大申请形成单一依赖。

（四）欧美反垄断宽大制度的主要发展趋势

⁸ Cung Truong Hoang, Kai Hüschelrath, Ulrich Laitenberger & Florian Smuda, “Determinants of Self-reporting under the European Corporate Leniency Program,” *International Review of Law and Economics*, Vol. 40 (2014), <https://doi.org/10.1016/j.irle.2014.07.001>.

⁹ European Commission, “Commission Notice on Immunity from Fines and Reduction of Fines in Cartel Cases,” 2006/C 298/11, *Official Journal of the European Union*, C 298, 8 December 2006, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:298:0017:0022:EN:PDF>（最后访问：2026 年 7 月 20 日）

¹⁰ European Commission, *Frequently Asked Questions on Leniency*, Questions 6 – 8, 19 – 21 (October 2022), https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-10/leniency_FAQs_2.pdf（最后访问：2026 年 7 月 20 日）

¹¹ OECD, *The Future of Effective Leniency Programmes: Advancing Detection and Deterrence of Cartels*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 299 (2023), https://www.oecd.org/en/publications/the-future-of-effective-leniency-programmes-advancing-detection-and-deterrence-of-cartels_9bc9dd57-en.html（最后访问：2026 年 7 月 20 日）

纵观欧美反垄断处罚宽大制度的发展与修订,在执法趋严的背景下增加宽大待遇的力度,以及增加执行政策的透明度和可预测性是两大显著趋势。

1) 执行政策的透明度和可预测性增加¹²:

美国 1993 年改革的关键不是抽象扩大裁量,而是提高结果的可预测性:在司法部反垄断司尚未从其他来源掌握相关违法信息、企业满足全部条件时,调查前宽大具有自动性;调查已经启动后,企业仍可能依替代条件申请。由此,管理层能够把报告时点、合作义务和不起诉利益纳入可执行的决策框架。

欧盟 1996 计划在罚款的减免金额方面是不确定、根据反垄断局酌情决定的,而 2002 年改革后的计划显著降低了给予反垄断局宽大处理的自由裁量权水平,还确认了有资格获得罚款减免的申请人还将收到委员会的确认函,但该“确认”通常是附条件的程序决定,而非在申请之初无条件承诺最终免罚。

2) 在发现后的处罚更严的趋势下增加宽大待遇的力度:

美国反垄断局对违反《谢尔曼法》达成垄断协议组织成员苛以重责,1974 年,违反《谢尔曼法》的行为构成重罪,最高可判处三年监禁。1974 年,罚款额最初设定为企业 100 万美元,个人被告 10 万美元。1984 年和 1990 年,罚款额逐渐增加,其中,1984 年的修改允许根据《美国法典》第 18 编第 3571(d)条的规定,对超出法定上限的罚款予以判处——即罚款可达卡特尔所获得收益的两倍,或造成损失的两倍。至 2004 年 6 月,鉴于卡特尔对美国企业和消费者构成的日益严重威胁,国会大幅提高了刑事违反《谢尔曼法》的最高法定处罚:将企业的最高罚款提升至 1 亿美元,个人的最高罚款提升至 100 万美元,最长监禁期延长至 10 年。在此背景下,1993 年修订后的宽大政策“符合特定条件的企业——如第一个坦白、不是垄断联盟的头目、在反垄断局立案前坦白——可以自动获得豁免”以及“未获得豁免的公司也可减免刑事罚款”使自首对垄断协议组织成员更有诱惑力。

¹² See OECD, “Roundtable on Challenges and Co-ordination of Leniency Programmes—Note by the United States,” DAF/COMP/WP3/WD(2018)33, 23 May 2018, <https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD%282018%2933/en/pdf> (最后访问: 2026 年 7 月 20 日)。

同样，在欧盟持续加强卡特尔执法的背景下，2002 年通知适当扩大了可能获得完全豁免的企业范围。1996 年通知将卡特尔的“煽动者”以及“在违法活动中发挥决定性作用”的企业排除在完全豁免之外¹³；2002 年通知则删除了这两项概括性限制，仅规定采取措施胁迫其他企业参加违法行为的企业不得获得完全豁免。因此，曾经发起卡特尔或者在其中发挥重要作用的企业，只要不存在胁迫其他企业参加卡特尔的情形，便不再当然丧失获得完全豁免的资格。与此同时，2002 年通知不再笼统要求申请人提供证明卡特尔存在的“决定性证据”，而是将完全豁免的证据门槛具体化为足以使委员会开展有针对性检查或者认定存在侵权行为的证据，并以证据是否具有“显著附加价值”作为后续申请人获得罚款减免的重要标准。通知还规定了书面附条件豁免、减罚顺位及分档减罚区间，从而提高了制度的透明度和可预期性，增强了企业尽早报告并持续合作的动力。¹⁴

二、中国反垄断宽大制度

（一）中国反垄断宽大制度的法规发展沿革

- 2008 年 8 月 1 日起施行的旧《反垄断法》第四十六条第二款规定“经营者主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以酌情减轻或者免除对该经营者的处罚”。
- 2011 年 2 月 1 日起施行的《反价格垄断行政执法程序规定》第十四条，首次以部门规章明确第一、第二及后续报告者的差异化减免幅度；同日起施行的《工商行政管理机关禁止垄断协议行为的规定》也规定，对第一个主动报告、提供重要证据并全面主动配合调查的经营者免除处罚，对其他申请人酌情减轻处罚。价格与非价格执法规则在机构改革后均由

¹³ European Commission, “Commission Notice on the Non-Imposition or Reduction of Fines in Cartel Cases,” 96/C 207/04, Official Journal of the European Communities, C 207, 18 July 1996, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A31996Y0718%2801%29> (最后访问：2026 年 7 月 20 日)。

¹⁴ European Commission, “Commission Notice on Immunity from Fines and Reduction of Fines in Cartel Cases,” 2002/C 45/03, Official Journal of the European Communities, C 45, 19 February 2002, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52002XC0219%2802%29> (最后访问：2026 年 7 月 20 日)。

《禁止垄断协议暂行规定》承接，并于 2019 年 9 月 1 日完成废止衔接。

- **2019 年 1 月 4 日**，国务院反垄断委员会印发《国务院反垄断委员会横向垄断协议案件宽大制度适用指南》(以下简称“《宽大制度适用指南》”)，指导在横向垄断协议案件中适用上述规定，也便于经营者申请宽大。在《宽大制度适用指南》中规定了经营者可以获得豁免的条件、按照报告顺序不同的减免幅度、报告的程序和内容要求等等，在宽大政策的透明度和可预测性方面有突破性的发展。
- **2019 年 6 月 26 日**，国家市场监督管理总局公布《禁止垄断协议暂行规定》并于 2019 年 9 月 1 日起施行，2022 年修改部分规章的决定自 5 月 1 日起施行。修改后的第三十三条、第三十四条确认参与垄断协议的经营者可以申请宽大，并规定第一顺位免除处罚或者减轻不低于 80%，第二顺位减轻 30%—50%，第三顺位减轻 20%—30%。
- **2023 年 4 月 15 日**《禁止垄断协议规定》施行后，《禁止垄断协议暂行规定》废止。《禁止垄断协议规定》第四十七条规定，“经营者根据本规定第三十七条主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以按照下列幅度减轻或者免除对其处罚：对于第一个申请者，反垄断执法机构可以免除处罚或者按照不低于百分之八十的幅度减轻处罚；对于第二个申请者，可以按照百分之三十至百分之五十的幅度减轻处罚；对于第三个申请者，可以按照百分之二十至百分之三十的幅度减轻处罚……负有个人责任的经营者法定代表人、主要负责人和直接责任人员，根据本规定第三十七条主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以对其减轻百分之五十的处罚或者免除处罚”。该规定又于 2025 年 12 月修正：因新增纵向协议安全港条款，原第三十七条、第四十七条分别顺延为现行第三十九条、第四十九条。现行规则允许达成、组织他人达成垄断协议或者提供实质性帮助的经营者在行政处罚告知前申请宽大；第一、第二、第三顺位的减免幅度仍分别为免除或不低于 80%、

30%—50%、20%—30%。在垄断协议达成中起主要作用、胁迫他人参与或者妨碍他人停止违法的经营者不得免除处罚。负有个人责任的法定代表人、主要负责人和直接责任人员主动报告并提供重要证据的，可以减轻 50%或者免除处罚。

总体而言，中国制度已从一项高度概括的法定授权，发展为“法律—部门规章—横向协议指南—行业指南”四层结构。透明度确有提高，但仍存在需要通过个案和沟通判断的问题等一系列局限性。

（二）现行制度的适用边界与程序要件

首先，应区分法定授权与具体指南。《反垄断法》第五十六条第三款并未在文字上把宽大限定于横向协议，现行《禁止垄断协议规定》第三十九条也使用“垄断协议”的一般表述；但 2019 年指南明确仅适用于横向垄断协议。历史上乳粉、镜片等纵向价格限制案件曾依据旧法获得免罚，反映的是当时价格执法实践，不能据此当然推定现行横向指南的顺位登记、减免承诺和材料保护完整适用于所有纵向协议。企业遇到纵向行为时，应以现行规章、具体行业规则和执法机关沟通结果为准，不宜把历史个案当作确定性先例。

其次，申请时点与证据质量共同决定结果。经营者可以在立案前或立案后申请，但最迟应当在行政处罚告知前提出。第一顺位申请免除处罚时，报告需较完整地说明参与者、联络、协议内容、实施范围、持续时间、证据和境外申报情况；如果报告合格但证据暂不齐全，指南允许登记并在规定期限内补充。后续申请人则不仅要“配合”，还应提交执法机关尚未掌握、对认定协议具有显著证明力的证据。顺位重要，却不能替代证据门槛；但证据丰富但提交过晚，也可能失去最优减免区间。

再次，宽大是一项持续履行的程序性合作。申请后原则上应立即停止涉嫌违法行为，迅速、持续、全面、真诚地配合调查，保存并提供证据，不得擅自披露申报情况，也不得实施妨碍调查的行为。企业宽大与个人宽大并非当然绑定：公司提交材料时应同步识别涉及的法定代表人、主要负责人和直接责任人员，判断其是否需要独立申报、是否存在利益冲突以及是否应分别聘请律师。对个人承诺

“一定免罚”或者要求员工在未获独立意见前作出事实确认，均可能增加劳动、刑事和执法风险。

（三）中国反垄断宽大制度的适用情况

在《宽大制度适用指南》《禁止垄断协议规定》等规定出台前，执法机构主要依据旧《反垄断法》第四十六条第二款，在当事人主动报告、提供重要证据的情形下，适用宽大处理，免除或者减轻处罚的情况。免除或者减轻的幅度主要参考《反价格垄断规定》第十四条和《工商规定》第十一条。

后续《宽大制度适用指南》、《禁止垄断协议暂行规定》、《禁止垄断协议规定》陆续出台后，反垄断执法机构适用宽大制度的标准更加透明，也为减免的幅度提供了更加细致的参考标准，便于执法机构在实践中执行。具体见下¹⁵：

¹⁵ 案例表以公开处罚决定、执法机关新闻稿为主要核验依据；并参见孙炜：《我国反垄断宽大制度适用研究》。

序号	年度	案件名称	垄断协议类型	适用主体	适用宽大制度具体情形	适用宽大的依据	处罚减免结果
1	2013	浙江省保险行业协会组织中国人民财产保险股份有限公司浙江分公司等二十余家浙江省财产保险公司达成、实施横向垄断协议案	横向垄断协议	中国人民财产保险股份有限公司浙江分公司	第一家公司主动承认在浙江省保险行业协会组织下，各财产保险公司就相关车险保费费率及手续费率进行过反复讨论，固定费率标准，并提交了历次车险会议的情况说明，以及 2009 年 5 月以来历次集中商议车险手续费的详细情况，率先提供了关键证据。	旧《反垄断法》第四十六条第二款“经营者主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以酌情减轻或者免除对该经营者的处罚”和《反价格垄断行政执法程序规定》第十四条。	免除行政处罚
				中国人寿财产保险股份有限公司浙江省分公司	第二家公司主动提交了《浙江国寿财险参会情况》等材料，为查明 2009 年 7 月 22 日讨论保费充足率的情况提供了关键证据，对		按照 90%减轻处罚

				公司	新车及高档车适用限定保险费率的情况做出了完整描述。		
				中国平安财产保险股份有限公司浙江分公司	第三家公司主动提交了《关于车险行业自律有关情况的报告》等材料，对本案调查提供了关键证据。		按照 45%减轻处罚
2	2013 年	惠氏营养品（中国）有限公司及惠氏（上海）贸易有限公司与其他八家乳粉生产企业达成并实施销售乳粉的价格垄断协	纵向垄断协议	惠氏营养品（中国）有限公司及惠氏（上海）贸易有限公司、浙江贝因美科工贸股份有限公司、明治乳业贸易（上海）	主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议有关情况、提供重要证据，并积极主动整改	旧《反垄断法》第四十六条	免于行政处罚

		议案		有限公司			
3	2014	日立汽车系统有限公司与其他八家汽车零部件生产企业进行价格协商达成并实施价格垄断协议案	横向垄断协议	日立汽车系统有限公司	第一家主动报告达成垄断协议有关情况并提供重要证据, 且停止了违法行为	旧《反垄断法》第 46 条第二款和《反价格垄断规定》第 14 条	免除行政处罚
				株式会社电装	停止了违法行为, 第二家主动报告, 提供重要证据		按照 60%的幅度减轻罚款
				矢崎总业株式会社、古河电气工业株式会社和住友电气工业株式会社	主动报告, 停止了违法行为		按照 40%的幅度减轻罚款
4	2014	株式会社不二越与其他三家轴承生产企业	横向垄断协议	株式会社不二越	第一家主动报告达成垄断协议有关情况并提供重要证据	旧《反垄断法》减轻或免除处罚的条款	免除处罚
				日本精工株式	停止了违法行为, 第二家主动报		按照 60%幅度减轻处罚

		进行价格协商达成并实施价格垄断协议案		会社	告, 提供了重要证据		
				NTN 株式会社	停止了违法行为, 主动报告, 提供了重要证据		按照 40%幅度减轻处罚
				株式会社捷太格特	停止了违法行为, 主动报告, 提供了重要证据		按照 20%幅度减轻罚款
5	2014	部分眼镜镜片生产企业进行转售价格维持案	纵向垄断协议	豪雅(上海)光学有限公司、上海卫康光学眼镜有限公司	主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议有关情况, 提供重要证据, 并积极主动整改	旧《反垄断法》减轻或免除处罚的条款	免除处罚
6	2014	湖北奥泽汽车销售服务有限公司等十家奥迪经销商达成并实施整车销售及维修服务	横向垄断协议、	湖北奥泽汽车销售服务有限公司	主动报告达成价格垄断协议的有关情况并提供重要证据	旧《反垄断法》第四十六条、《行政处罚法》第二十七条以及《反价格垄断行政执法程序规定》第十四条	免除行政处罚
			纵向垄断	武汉华星汉迪汽车销售服务	/		按照 50%幅度减轻处罚

		价格的垄断协 议案		有限公司			
7	2015	永州奥都混凝土有限公司等 7家公司垄断 协议案	横向 垄断 协议	永州市双园建 材有限责任公 司	当事人不仅在本局立案之前主动提供《合伙协议》复印件，对本局深挖案件线索、争取国家工商总局授权立案查处，起到了关键性作用，而且在本局立案后第一个主动报告所达成垄断协议的有关情况、提供重要证据并全面主动配合调查，对于查清案情起到了关键性作用。	旧《反垄断法》第四十六条：“经营者违反本法规定，达成并实施垄断协议的，由反垄断执法机构责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款；尚未实施所达成的垄断协议的，可以处五十万元以下的罚款。经营者主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以酌情减轻或者免除对该经营者的处罚”及《工商行政管理机关禁止垄断协议行为的规定》第十二条第一款“对第一个主动报告所达成垄断协议的有关情况、提供重要证据全面主动配	免除处罚

						合调查的经营者, 免除处罚。”以及《中华人民共和国行政处罚法》第二十三条。	
8	2015	日本邮船株式会社与其他七家具有竞争关系的海运企业达成并实施垄断协议案	横向垄断协议	日本邮船株式会社	停止了违法行为, 第一个主动报告达成垄断协议的有关情况, 提供重要证据, 在调查过程中全面持续配合、进行整改	旧《反垄断法》第 46 条第二款和《反价格垄断规定》第 14 条	免除行政处罚
				川崎汽船株式会社	停止了违法行为, 第二个主动报告, 提供重要证据, 在调查过程中全面持续配合、进行整改	旧《反垄断法》第 46 条第二款和《反价格垄断规定》第 14 条	按照 60%幅度减轻罚款
				株式会社商船三井	停止了违法行为, 第三个主动报告, 提供重要证据, 在调查过程中全面持续配合、进行整改	旧《反垄断法》第 46 条第二款和《反价格垄断规定》第 14 条	按照 30%幅度减轻罚款
9	2017	湖南航天信息有限公司与湖	横向垄断	对湖南航天信息有限公司	主动向湖南省工商局提供垄断协议文本等关键证据, 积极改正	《工商规定》第 11 条第一款	按照 50%减轻罚款

		南百旺金赋科 技有限公司达 成并实施垄断 协议案	协议		垄断协议行为		
10	2018	天津港区十七 家物流公司堆 场服务市场垄 断案	横向 垄断 协议	天津外代物流 有限公司	在调查期间主动停止违法行为， 第一家主动报告达成价格垄断 协议的有关情况，提供重要证据	旧《反垄断法》第四十六条第一款、第 二款和第四十九条及《中华人民共和国 行政处罚法》第二十七条第（一）项规 定	免除行政处罚
				天津克运国际 物流集团有限 公司	积极配合，主动停止违法行为， 第二个主动报告，提供重要证据		减轻处罚，处上一年度销售额 2.5%的罚款，计 3548426.53 元
11	2019	湖南省张家界 市永定区瓶装 液化气垄断协 议案	横向 垄断 协议	张家界市新纪 元石化有限公 司	当事人第一家主动向本局主动 报告达成《合作协议》有关情况 并提供重要证据《合作协议》	旧《反垄断法》第四十六条“经营者违 反本法规定，达成并实施垄断协议的， 由反垄断执法机构责令停止违法行为， 没收违法所得，并处上一年度销售额百 分之一以上百分之十以下的罚款。经营	1、责令停止违法行为；2、处 当事人 2017 年度销售额 1% 的罚款，即 105355.17 元（大 写：拾万伍仟叁佰伍拾伍元壹 角柒分）。

						者主动向反 垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以酌情减轻或者免除对该经营者的处罚。”	
12	2020	四川省水泥协会组织 6 家水泥经营者达成并实施垄断协议案	横向垄断协议	四川双马水泥股份有限公司	当事人是第一个主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，对执法机构认定垄断协议具有关键性作用，能够极大程度提高执法效率，节约执法成本。同时，在调查过程中当事人能够迅速、持续、全面、真诚地配合执法机构的全部调查工作。	旧《反垄断法》第四十六条第二款，“经营者主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以酌情减轻或者免除对该经营者的处罚”。	免于行政处罚

13	2020	浙江省嘉兴市二手车行业协会组织9家二手车交易市场企业达成并实施垄断协议案	横向垄断协议	海盐县永达旧机动车交易有限公司；	当事人在案件调查过程中第一个主动向本机关报告达成并实施垄断协议的有关情况并提供重要证据，为调查认定该垄断协议起到了关键性作用，	旧《中华人民共和国反垄断法》第四十六条第一款、第二款“经营者违反本法规定，达成并实施垄断协议的，由反垄断执法机构责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款；尚未实施所达成的垄断协议的，可以处五十万元以下的罚款。经营者主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以酌情减轻或者免除对该经营者的处罚”	免除没收违法所得和罚款的行政处罚。
14	2020	湖南中民燃气有限公司与怀化铁路经济技术开发有限公司达成并实施	横向垄断协议	湖南中民燃气有限公司	基于中民公司是在燃气主管部门的主导下，与怀铁公司达成并实施划分市场垄断协议行为；其合作经营模式对加强钢瓶安全管理，推动钢瓶产权置换更新工	旧《反垄断法》四十九条“对本法第四十六条、第四十七条、第四十八条规定的罚款，反垄断执法机构确定具体罚款数额时，应当考虑违法行为的性质、程度和持续的时间等因素”、《禁止垄断	1. 责令停止违法行为；2. 按2018年度销售额3%处以罚款，即 $58603389.5 \times 3\% = 1758101.68$ 元 (大写壹佰柒拾伍万捌仟壹佰零壹元陆角捌

		垄断协议案			作，落实钢瓶安全主体责任，维护社会稳定等均起到了积极作用；中民公司对其垄断行为进行了积极整改。	协议暂行规定》第三十二条“经营者能够证明其达成垄断协议是被动遵守行政命令所导致的，可以依法从轻或者减轻处罚”	分)
15	2020	宁夏石嘴山市11家二手车交易市场经营者垄断协议案	横向垄断协议	平罗县众力二手车交易有限公司	众力公司实施违法行为具有被迫情节，向有关部门反映过石嘴山市二手车交易市场垄断经营的问题，主动提供了利润分配的重要证据和《关于申请免于行政处罚情况的报告》	旧《反垄断法》第46条第二款	免除处罚
16	2021	日邮汽车物流(中国)有限公司等3家物流企业达成并实施垄断协议	横向垄断协议	日邮汽车物流(中国)有限公司	当事人在反垄断执法机构尚未知悉案情的情况下，主动向反垄断执法机构报告达成实施垄断协议的情况，并提供重要证据，且因违法行为被及时制止未造成严重后果	旧《中华人民共和国反垄断法》第四十六条、第四十九条和《禁止垄断协议暂行规定》第三十四条“经营者根据本规定第三十三条提出申请的，反垄断执法机构应当根据经营者主动报告的时间顺序、提供证据的重要程度以及达成、	处2017年度销售额2%的罚款，按照90%减轻罚款，共计罚款人民币1749214.50元

		案			成严重后果	实施垄断协议的有关情况，决定是否减轻或者免除处罚。对于第一个申请者，反垄断执法机构可以免除处罚或者按照不低于百分之八十的幅度减轻罚款”	
17	2022	黄山市黄山区 太平湖游船发 展有限责任公司等七家公司 达成并实施垄 断协议案	横向 垄断 协议	黄山市黄山区 太平湖游船发 展有限责任公 司	当事人是第一个主动向反垄断 执法机构报告达成垄断协议的 有关情况并提供重要证据的，同 时考虑其是此次垄断协议的发 起人，	《国务院反垄断委员会横向垄断协议 案件宽大制度适用指南》第十条、十三 条和第十四条	对当事人的罚款和没收违法所 得都按照其 20%的幅度予以处 罚。即：1.没收违法所得 5001.29 元； 2.罚款 5270.95 元， 合计 10272.24 元。
18	2022	陕西省水泥协 会组织 13 家 水泥企业达成 并实施垄断协 议案	横向 垄断 协议	陕西生态水泥 有限公司	当事人在调查后期能够积极主 动配合调查，主动报告违法行为 并提供重要证据，按要求如实提 供调查所需的相关材料并向执 法机关提交了《关于对垄断行为	旧《反垄断法》第 46 条	按照 30%幅度减轻处罚

					申请减免的报告》		
19	2024	新疆 5 家岩棉企业达成并实施垄断协议案	横向垄断协议	新疆西部金科建材有限公司	考虑到当事人 2021 年 9 月 20 日后，与四家岩棉生产企业再无商议约定停产、价格事宜，在调查过程中，能够完整还原与其他当事人达成并实施协议的违法事实，如实提供相关生产经营资料，主动提供本机关尚未掌握的相关事实和证据，提交《关于垄断协议有关情况的报告》申请宽大处理。同时考虑当事人实施的违法行为持续时间较短，在实际销售中并未完全按照协议约定价格销售，疫情期间经营困难等因素。	《禁止垄断协议规定》第四十七条“经营者根据本规定第三十七条主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以按照下列幅度减轻或者免除对其处罚：对于第一个申请者，反垄断执法机构可以免除处罚或者按照不低于百分之八十的幅度减轻处罚”	1.责令停止违法行为；2.处以2020 年度销售额 1%罚款，按照 80%减轻罚款: 计 157,558.45 元。

20	2024	天津市 10 家 机动车检测公 司达成并实施 垄断协议案	横向 垄断 协议	天津津北机动 车检测服务有 限公司	当事人在本委立案前申请宽大，主动向本委报告达成垄断协议的有关情况、提供重要证据，被确定为第一顺位，对执法机构认定垄断协议起到关键性作用，极大程度提高执法效率，节约执法成本。同时，当事人在调查过程中能够主动停止涉嫌违法行为，且迅速、持续、全面、真诚地配合执法机构的全部调查工作。	据新《反垄断法》第五十六条第三款“经营者主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以酌情减轻或者免除对该经营者的处罚”	免除全部罚款
21	2025	上海信谊联合 医药药材有限 公司等经营者 达成并实施垄 断协议案	横向 垄断 协议	上海信谊联合 医药药材有限 公司	本案调查前，当事人主动并第一家向本局报告了与河南 润弘、成都汇信达成并实施垄断协议的有关情况，并提供了重要证据材料，申请本局对当事人予以减轻或者免除处罚。 经研究，本	《禁止垄断协议规定》第三十七条第一款“经营者达成或者组织其他经营者达成垄断协议，或者为其他经营者达成垄断协议提供实质性帮助，主动向反垄断执法机构报告有关情况并提供重要证据的，可以申请依法减轻或者免除处	1. 没 收 违 法 所 得 人 民 币 115,471,142.40 元 (壹亿壹仟伍佰肆拾柒万壹仟壹佰肆拾贰元肆角零分)； 2.处 2023 年销售额 10%的罚款并减轻 80%的罚款，计人民币 50,335,849.29

				局认为当事人符合《反垄断法》第五十六条第三款“经营者主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以酌情减轻或者免除对该经营者的处罚”规定的情形。	罚”以及第四十七条第一款“经营者根据本规定第三十七条主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，反垄断执法机构可以按照下列幅度减轻或者免除对其处罚：对于第一个申请者，反垄断执法机构可以免除处罚或者按照不低于百分之八十的幅度减轻处罚；……”和第二款“在垄断协议达成中起主要作用，或者胁迫其他经营者参与达成、实施垄断协议，或者妨碍其他经营者停止该违法行为的，反垄断执法机构不得免除对其处罚”等规定，本局减轻对当事人的处罚	元（伍仟零叁拾叁万伍仟捌佰肆拾玖元贰角玖分）。 以上罚没款合计人民币165,806,991.69元（壹亿陆仟伍佰捌拾万陆仟玖佰玖拾壹元陆角玖分）
--	--	--	--	--	--	---

此外，除适用宽大制度减免处罚外，我们在行政处罚文书中也发现：基于行政处罚相关法规，若当事人存在积极配合、如实陈述等情形，执法机构可能作为确定具体罚款数额时的考虑因素，对当事人从轻处罚。部分案例如下：

序号	年度	案件名称	垄断协议类型	适用主体	适用宽大制度具体情形	适用宽大的依据	处罚减免结果
1	2019	重庆市烧结砖生产经营行业垄断协议案	横向垄断协议	云阳县荣明页岩砖有限公司	当事人在我局调查过程中能够积极配合，如实陈述并纠正了违法行为，	根据《重庆市工商行政管理机关行政处罚裁量权适用规则》第八条第(二)项“及时纠正并如实陈述违法行为”之规定，可以予以当事人从轻处罚	综合裁量当事人的违法情形及地域经济发展状况，我局认为应当给予当事人上一年度经营额5%处罚。
2	2020	宁夏石嘴山市11家二手车交易市场经营者垄断协议案	横向垄断协议	石嘴山市元增旧机动车交易服务有限公司	元增公司达成并实施垄断协议行为带有主观故意，造成的社会危害较严重，但考虑到元增公司具有配合调查、及时改正的从轻情节	依据《市场监管总局关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》等规定，对元增公司适用一般情节行政处罚。	责令停止违法行为；没收违法所得117352.64元；罚款15443.89元（上一年度销售额386097.19*4%）。没收所得和罚款合计132796.53元。

3	2021	河南省信用建设促进会组织部分信用评估企业达成并实施垄断协议案	横向垄断协议	河南省信用建设促进会	鉴于当事人积极配合调查工作，主动提供相关证据材料，使案件调查工作进展顺利，效果明显。在立案调查前当事人及会员单位已停止违法行为并积极整改，主动减轻违法行为危害后果。综合上述因素和落实“六稳”“六保”政策，维护行业的稳定和健康发展，	旧《反垄断法》第四十六条第三款、第四十九条以及《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条	（一）责令停止违法行为；（二）处以 30 万元罚款。
4	2022	士卓曼（北京）医疗器械贸易有限公司垄断协议案	纵向垄断协议	士卓曼（北京）医疗器械贸易有限公司	当事人违法行为的性质、程度和持续的时间，同时考虑到当事人能够积极配合调查、及时停止违法行为、主动整改并减轻了违法行为的危害后果	旧《反垄断法》第四十六条第一款、第四十九条、《行政处罚法》第三十二条	（一）责令停止违法行为； （二）对当事人处以其 2020 年度销售额 3%的罚款, 共计 人民币 34,385,525.65 元 （大写：叁仟肆佰

							叁拾捌万伍仟伍佰贰拾伍元陆角伍分)
5	2022	辽源市机动车检测公司垄断协议案	横向垄断协议	辽源市东升汽车检测有限公司	2018 年 11 月末, 当事人已主动停止违法行为	《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条第（一）项“主动消除或者减轻违法行为危害后果的”, 予以从轻处罚。	（一）对辽源市东升汽车检测有限公司处 2019 年销售额 3%的罚款, 计 39,721.00 元;

观察上述案例和行政处罚文书可见:

1、依照反垄断法进行的减轻力度显著更大且更可预期。对比依据反垄断相关规定进行的罚款减轻和《行政处罚法》相关规定进行的减轻不难发现, 一方面, 依照反垄断法进行的减轻力度显著更大, 如日邮汽车物流(中国)有限公司等3家物流企业达成并实施垄断协议案中, 罚款为“2017年度销售额2%, 按照90%减轻罚款”, 也即违法行为上一年度销售额的0.2%, 而同年的辽源市机动车检测公司垄断协议案, 适用《中华人民共和国行政处罚法》从轻规则后的罚款仍为上一年度销售额的3%; 另一方面, 依据反垄断相关规

定的罚款减轻透明度可预测性较高，通过各案的处罚决定书披露也可得知，基本按照首个报告免除处罚、后续按报告顺序依次递减的规律减轻处罚，但依据《行政处罚法》相关规定进行的减轻幅度多依照执法机构的自由裁量权，经营者预测处罚结果或有较准确的预期。

2、制度有意放大第一顺位与后续顺位的收益差。观察从 2013 年至今的处罚案例可知，第一个主动向反垄断局报告的经营者享受的宽大待遇与第二、第三个主动报告的经营者差距越来越大，在 2013 年的浙江省保险行业协会组织中国人民财产保险股份有限公司浙江分公司等二十余家浙江省财产保险公司达成、实施横向垄断协议案中，第一个报告的中国人民财产保险股份有限公司浙江分公司被免除行政处罚，第二个主动报告的中国人寿财产保险股份有限公司浙江省分公司按照 90%减轻处罚，第三个主动报告的中国平安财产保险股份有限公司浙江分公司按照 45%减轻处罚；到 2014 年的 2014 日立汽车系统有限公司与其他八家汽车零部件生产企业进行价格协商达成并实施价格垄断协议案中，第一、第二和更后自我报告的经营者分别享受免除行政处罚、按照 60%的幅度减轻罚款、按照 40%的幅度减轻罚款的宽大待遇；再到 2019 年的《禁止垄断协议暂行规定》出台后，明确规定第一顺位自我报告的可以享受免除全部罚款或者按照不低于 80%的幅度减轻罚款的宽大待遇，而第二、第三顺位只可能享受按照 30%至 50%的幅度减轻罚款、按照 20%至 30%的幅度减轻罚款的宽大待遇。这样的顺位收益差可能体现了反垄断局认为首位自我申报的经营者的主观积极性远大于第二、第三顺位，且更加重视对首位自我报告经营者的激励。这也提示企业，若有达成横向垄断协议的风险或者已进入反垄断调查程序，应尽快同专业的反垄断律师团队一起梳理具体情况及法律风险进行第一时间的首位自我报告，争取第一顺位的宽大待遇，最大程度地降低处罚风险。

三、 给企业的合规建议

宽大制度并非企业发现反垄断风险后的孤立补救工具, 其有效运用以常态化合规、及时的内部响应、可靠的事实调查和持续合作为基础。结合实务经验及现行规则, 经营者可以按照“事前预防—线索发现—申请决策—持续合作”的路径完善反垄断合规管理。

(一) 建立与企业风险相适应的常态化反垄断合规机制

经营者应当结合自身规模、商业模式、行业特点、市场地位及与竞争者接触的频率, 建立与风险水平相匹配的反垄断合规组织和工作机制。大型企业可以由合规治理机构、合规负责人和牵头部门分工负责; 中小企业也应至少明确具有决策权限的负责人和日常合规联系人, 避免在风险发生后出现无人决策、无人保全证据或者多头对外沟通的情形。

反垄断合规不应停留在一般性培训和书面承诺层面。企业应当重点识别销售、采购、定价、投标、经销管理、行业协会活动以及与竞争者合作等高风险业务, 对可能涉及价格、产量、客户、销售区域、投标方案及其他竞争性敏感信息的事项设置事前咨询或者审查程序。企业还应当建立内部报告、举报调查、风险排查、定期培训和整改追踪机制, 并根据法律规则、行业环境和业务模式的变化及时更新风险评估。合规制度是否实际运行、是否及时发现并制止违法行为, 不仅影响风险预防效果, 也可能成为执法机关评价企业整改和合规激励的重要因素。¹⁶

(二) 发现涉嫌垄断协议线索后立即启动应急响应

企业收到内部举报、异常审计结果、竞争者联络记录或者反垄断调查通知,

¹⁶ 国务院反垄断反不正当竞争委员会:《经营者反垄断合规指南》(双反委发〔2024〕4号, 2024年4月25日印发), 国家市场监督管理总局网站(最后访问: 2026年7月21日)。

或者执法人员到场实施检查时，应当立即按照预案启动小范围应急响应，而不宜等待调查或者突击检查结束后再行处理。响应团队通常应当包括具有授权的管理人员、法务或合规人员、相关业务负责人和信息技术人员；案件复杂或者可能涉及宽大申请时，可以及时聘请外部专业机构提供法律意见。

第一项工作是停止不当行为并保全证据。企业应当向相关人员发送有针对性的证据保全通知，暂停可能覆盖电子邮件、即时通信记录、移动终端和共享文件的自动删除功能，并记录保全对象、采取措施的时间和执行人员。任何人不得以“整理”“清理”或者“更新设备”为名隐匿、删除、修改或者转移不利材料。证据保全范围应围绕涉嫌产品、地域、交易对手、参与人员和持续期间合理确定，并在合法、必要的范围内处理员工个人信息。

对仍在进行的涉嫌违法联络或者交易安排，原则上应当及时停止；但企业已经向执法机关申请宽大，而执法机关为保证调查顺利进行要求暂时继续有关行为的，应当按照执法机关要求处理。在此期间，企业不得自行联系其他参与者商议应对方案，也不得以核实事实为名交换调查信息。

第二项工作是尽快形成可供决策的“最低事实集”，而不是等待一次性查清全部事实后再决定是否申请宽大，错失申请顺位。最低事实集至少应当回答：相关经营者之间是否具有竞争关系；联络是否涉及价格、产量、市场或客户划分、投标、共同抵制等事项；哪些人员发起、参加、转达或者执行了相关安排；行为是否已经实施、持续多长时间并影响哪些交易；现有文件、电子数据和人员陈述能否相互印证；境内外是否已出现调查、举报、投诉或者其他经营者申请宽大的迹象。

(三) 准确把握宽大申请的期限、顺位和材料要求

经营者在执法机关立案或者启动调查程序前后均可申请宽大，但最迟应当在反垄断执法机关作出行政处罚告知前提出。

申请宽大不能仅提交概括性情况说明或者公开信息。申请免除处罚的第一申请者应详细说明协议参与者、联络时间和地点、协议内容、实施方式、涉及商品

或者服务、地域范围、持续时间以及证据情况。后续申请者也应当提交垄断协议有关情况的报告，并提供执法机关尚未掌握、对最终认定违法行为具有显著证明效力的重要证据。需要提示企业注意的是，通常意味着企业需要较为完整地披露涉嫌违法事实，并承担迅速、持续、全面、真诚合作的义务，申请第一顺位免除处罚的报告，依照 2019 年《宽大制度适用指南》第六条，应明确承认申请人从事了涉嫌违反《反垄断法》的垄断协议行为；后续减罚申请人同样需要如实、完整报告相关事实并提供重要证据。因此，企业除比较预期罚款减免外，还应当同步评估违法所得没收、相关人员责任、客户和交易相对人索赔、合同通知、境外调查、公共采购资格、声誉影响及信息披露等风险。宽大处理本身能否适用，也要看具体资料情况及执法机关的认可程度，此外往往也是双刃剑，也需要企业从商业角度谨慎权衡利弊。

(四) 申报后持续合作并协调程序权利和衍生风险

申请宽大后，企业应当对每次提交材料的版本、来源、取得方式和说明情况进行记录，并及时纠正无意遗漏或者错误。未经执法机关同意，不得对外披露申请宽大的情况；同时仍应保持独立经营，不得以应对调查为名与其他参与者交换信息或者协调市场行为。

在行政处罚决定作出前，经营者依法享有陈述、申辩和要求听证的权利。宽大申请未获接受、申请顺位被取消或者执法机关扩大调查范围，并不意味着企业放弃对事实认定、法律适用、罚款计算及程序合法性提出意见的权利。对行政处罚决定不服的，经营者可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

涉案经营者为上市公司的，还应当由反垄断法律团队、董事会秘书及资本市场专业人员共同判断调查、拟处罚或者处罚决定是否构成应当披露的重大事件。并非所有反垄断调查一经启动即当然需要公告；但相关事项可能对证券及其衍生品交易价格产生较大影响，或者公司受到其他有权机关重大行政处罚的，应当按照《证券法》、现行《上市公司信息披露管理办法》和证券交易所规则确定披露时点、内容及后续进展披露义务。披露时还应当兼顾信息真实、准确、完整以

及宽大申请保密和不妨碍执法调查的要求。

长远来看，经营者应根据反垄断法相关规定、司法执法等实务动态以及自身业务状况、规模大小、行业特性、市场份额等，在反垄断律师团队的指导下建立相适应的内外部竞争合规管理体系，并贯穿决策、执行、监督全过程。

四、给反垄断宽大制度的完善建议

（一）考虑进一步扩大可申请免除处罚的对象

参考欧盟的宽大政策，欧盟 2002 年对宽大计划进行调整，不再将策动 (instigated) 或者在垄断组织中发挥决定性作用的公司排除在可以申请豁免处罚的对象之外，目前有效的欧委会 2006 年的宽大通知仅规定“采取措施胁迫他人参与卡特尔的业务实体不能获得豁免权或宽大处理”。更有研究得出结论“将垄断组织的头目排除在完全豁免处罚的宽大政策之外会诱使公司成为头目”¹⁷。但这一命题仍需结合威慑、公平和个案恶性衡量。

而目前《指南》第十条规定“经营者组织、胁迫其他经营者参与达成、实施垄断协议或者妨碍其他经营者停止该违法行为的，执法机构不对其免除处罚，但可以相应给予减轻处罚”，仍将垄断协议的组织者也排除在适用免除的对象之外。而一般在达成、实施垄断协议的联盟中，通常是组织者了解的信息更加全面、重要证据更多、时效性更强，故在后续宽大制度的修改中，可考虑将相对于“胁迫其他经营者参与达成、实施垄断协议”主观恶性较低的“组织者”也纳入可以申请免除处罚的对象范围，进一步激励其在反垄断局未掌握垄断情况，或者缺乏关键证据时主动报告。

（二）考虑反垄断后继民事诉讼与反垄断宽大制度的连接性

虽然《反垄断司法解释》的出台更好地保护了垄断受害者的利益，但是这也带来了反垄断宽大制度与反垄断后继民事诉讼缺乏连接性的问题。自我报告的垄断经营者虽然可能被免除或者减轻行政处罚的罚款，但随之而来的还有向所有参

¹⁷ Georg Clemens & Holger A. Rau, “Do Discriminatory Leniency Policies Fight Hard-core Cartels?” *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol. 28, No. 2 (2019),

与垄断协议经营者的连带赔偿责任的法律风险，若申请人无法预估其责任范围、申请材料的披露边界和对共同侵权责任的影响，行政罚款减免未必足以抵销申报带来的新增民事风险，这可能也会使垄断经营者对“自首”望而却步。

但如何在保护受害者的利益、方便其追偿与激励垄断经营者自我报告之间平衡，也需仔细斟酌。以下几种方案可供参考：

1. 德国垄断委员会 2022 年报告建议，对获得完全罚款豁免的申请人原则上实行后顺位的损害赔偿赔偿责任，即受害者不能从其他侵权人获得充分赔偿时，方可向该申请人追偿；申请人具有市场支配地位或者向竞争执法机关作出虚假陈述的，不适用这一责任限制。该方案是政策建议而非当时一般现行法，且比欧盟《损害赔偿指令》已有的“对自身直接、间接购买者或供应者承担责任，对其他受害者仅在无法从其他侵权人获得充分赔偿时承担责任”更进一步。¹⁸

2. 英国公平贸易办公室在 2007 年发布《竞争法中的私人行为：对消费者和企业的有效补救·讨论文件》中提出两个方案：

方案一：完全免除豁免权受惠人的连带责任，但当其他侵权经营者无法全额赔偿受害者的损失时除外。

方案二：允许受害者根据连带责任的政策原则向享受豁免待遇的经营者提起诉讼，但授权法院允许豁免接受者反过来向未接受宽大待遇的经营者寻求高达 100% 的追偿。¹⁹

3. 匈牙利的制度与前述英国方案一具有相似之处，但对获得免罚的宽大申请人的民事责任作了更为明确的限制。根据《匈牙利竞争法》第 88/I 条，因适用宽大制度而获得罚款豁免的企业，原则上仅就其自身直接或间接购买者、供应者遭受的损害承担连带赔偿责任；对于其他受害人，只有在其

¹⁸ Directive 2014/104/EU of the European Parliament and of the Council of 26 Nov. 2014 on Certain Rules Governing Actions for Damages.

¹⁹ Office of Fair Trading, Private Actions in Competition Law: Effective Redress for Consumers and Business—Discussion Paper, OFT916 (April 2007).

无法从对同一违法行为负责的其他侵权人处获得全部或者部分赔偿时,方可要求该免罚企业承担责任。此外,共同侵权人向受害人支付的赔偿超过其自身责任份额的,仅可在该免罚企业给其自身直接或间接购买者、供应者造成的损害范围内,向该免罚企业追偿。²⁰

这些方案的共同方向是在充分赔偿与申报激励之间重新分配责任:申请人至少对其自身交易造成的损害负责;只有在其他侵权人不能充分赔偿时,才对更广泛受害者承担补充或连带责任;内部追偿不得使申请人的最终负担突破制度给予的保护。中国若引入类似机制,应同时明确受保护主体仅限完全免罚者还是包括减罚者、行政决定与民事责任的衔接、材料披露边界、其他侵权人无力赔偿的证明标准,最大程度保护受害者获得充分赔偿。不能仅因制度有利于申报,就推定其一定不会提高维权成本或影响卡特尔成员内部关系。

(三) 构建以宽大为核心、但不依赖单一来源的发现体系

宽大制度越成功,执法机关越容易依赖申请人提供的线索和证据;但当民事诉讼或跨境成本降低申报意愿时,单一依赖会反过来削弱执法威慑。OECD 建议把宽大与匿名举报、采购和价格数据筛查、行业监测、突击检查及跨机关协作结合。²¹对中国而言,可以建立更清晰的举报人与宽大申请人并行机制,对高频投标、同步调价、市场份额异常稳定等风险指标开展筛查,同时公开足够多的宽大决定理由,使企业能够评估“执法机关可能自行发现”的现实概率。

在提高透明度的同时,对敏感信息进行保密处理也同样重要。执法机关可考虑以匿名化案例、年度统计和程序问答说明登记成功率、顺位取消原因、重要证据类型、企业与个人共同申请以及跨境材料保护;对专为宽大制作的陈述与既存业务证据,则应区分其在行政程序、政府信息公开和民事取证中的待遇。只有当

²⁰ Hungarian Competition Authority, Act LVII of 1996 on the Prohibition of Unfair and Restrictive Market Practices,.

²¹ OECD, Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels, OECD/LEGAL/0452, adopted 2 July 2019, Section II, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452> (最后访问: 2026 年 7 月 21 日); OECD, “Detecting Cartels for Ex Officio Investigations,” OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 311, OECD Publishing, Paris, 2024, <https://doi.org/10.1787/1ea7cdba-en> (最后访问: 2026 年 7 月 21 日)。

企业相信程序可预测、材料不会被不当扩散、合作义务有明确边界，宽大制度才能持续发挥瓦解秘密卡特尔的作用。

其他参考文献：

1. Jorge Masía, Inmaculada Vigón and Sira Torras , Competition Law: The European Commission provides guidance on its leniency policy and practice
2. Johan Ysewyn, Jennifer Boudet, Leniency and competition law: An overview of EU and national case lawnational case law
3. Denis Waelbroeck, Donald Slater and Gil Even-Shoshan: Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC competition rules
4. OECD Competition Policy Roundtable Background Note, The Future Of Effective Leniency Programmes Advancing Detection And Deterrence Of Cartels
5. Evgenia Motchenkova & Giancarlo Spagnolo, Leniency Programs In Antitrust: Practice Vs Theory
6. 王健、方翔：《威慑理念与我国反垄断制裁的有效协调》。

编写：上海律协反垄断与反不正当竞争专业委员会（第十二届）

执笔人：黄凯、陆如一、陈云开、潘志成、杨如意、刘宣滢、李佳仪

审核：林文（广东华商（上海）律师事务所）