

## 中国における行政独占の法規制（一）

陳 曉 菊

### 目次

#### はじめに

#### 第1節 行政独占とは何か

- 1 「行政独占」（または「行政による競争制限行為」）の概念
- 2 行政独占問題の背景
- 3 行政独占規制の実像

#### 第2節 行政独占に対する法規制

- 1 従来行政独占に対する法規制構造
- 2 反不正競争法による行政独占規制の法構造
- 3 独禁法における行政独占規制の法構造（以上、本号）
- 4 独禁法における行政独占の違法性基準の検討

#### おわりに

### はじめに

#### 一 課題設定と問題状況

市場経済にあっては、自由かつ公正な競争が不可欠である。この意味における競争は、資本主義経済を前提とするもので、中国では、国家が経済を運営する計画経済をとることから、中国とは無縁のものであるといわれてきた。しかし、経済発展と市民生活の質の向上にとって、市場経済に優れた点があることも明らかとなり、また、中国と同じ体制にあったソ連、東欧諸国が相次いで体制転換を行い、市場経済へ移行したという世界史的な変革の中で、中国は、1992年、経済改革の目標を社会主

義市場経済の確立に置くことを宣言した。国家が経済を管理する計画経済に代えて、市場メカニズムによる資源の配分及びそれをコントロールする市場経済制度を確立しようとしたのである。

資本主義国家においては、大企業または企業集団による競争制限行為または独占行為に対して、競争政策あるいは独占禁止政策がとられてきた。市場経済への過渡期にあつて、なお、それが未成熟な中国においても、競争制限的な現象はすでに現れている。例えば、企業が、価格カルテルの形成や企業集団の形成を通じて、市場を支配する事件が多発している。そして、中国は長年にわたって計画経済という中央集権的で行政的な経済システムをとってきたため、様々な形で、また、様々な分野で、行政機関による競争制限という現象も存在している。

先に述べたように、中国は、計画経済から市場経済への過渡期にあるため、現在の経済体制の下でも、国家の経済に対する介入はしばしば強力に行われている。特に、国家が、さまざまな政策的・法的根拠において、独占を合法的な独占として位置づけることも多く、その存在理由が問われなければならないだろう。ただ、本稿においては、さしあたり、それらの適否はともかくとして、この合法的な独占が、国の法律あるいは政策に基づいて運用されるものであるということから、これを合法的な国の経済への介入として位置づけることとする。

この立場に立つて、本稿がまず検討の素材としたのは、行政による経済への違法な介入である。これは、行政現象であり、かつ、経済現象である。そして、それは、中国では「行政独占」あるいは、「行政による競争制限行為〔行政性限制競争行為〕」と呼ばれるものである。「行政独占」は、中国の経済体制と政治体制の産物である。それは、政府が、社会・経済秩序を維持するために行う正常で適法な経済管理の行為ではなく、また、政府の産業政策あるいはその他の社会、経済政策でもない。「行政独占」は、中国の経済の転換期における、行政権力の濫用による市場への介入行為という特殊な問題である。

現在、計画経済から市場経済への過渡期にあつて、政府が従来からもっていた经济管理権限は、なお、維持・存続しており、行政による競争制限は、いまなお強力に行われている。「行政独占」による競争の阻害という問題は、中国では、今もなお、普遍的に存在しており、この間

題は、統一的で、開放的、かつ競争的な社会主義市場経済の確立の成否に、直接影響を及ぼしている。

したがって、中国においては、経済生活の中における主な競争制限行為は、先進国のそれとは異なり、この中国に特殊な「行政独占」によってもたらされている。この問題について、中国の学界では、法律問題であるとされ、経済法と行政法という二つの分野から研究されている。

確かに、市場経済化という過渡期にある国家にとって、市場経済への移行を成功させることができるかどうかは重要であり、とくに、政府の競争制限行為を規制することができるかどうかにかかっている。そこで、多くの市場経済化をめざす国家は、独占禁止法を制定し、政府が競争制限を行う決定、命令等についても、これを禁止する独占禁止法の諸制度を設けている。中国も、他国の経験を参考にして、国情に見合う独占禁止法を制定したといわれている。理念としては、この独占禁止法を市場経済関連法令の中の中心においており、独占禁止法は、行政機関の活動についても、これがこの法律に違反してはならないとし、これによって、公平かつ自由な競争秩序を形成、維持することを、中国にとっての重要な課題とした。しかし、独占禁止と競争維持を目的とする独占禁止法は、市場経済においては、重要な役割をもつ法であるが、中国で独占禁止法が制定・運用されるようになって、市場に政府が介入し、主導した結果、独占化が進むという状況があるのである。

そこで、本稿は、先に述べたように、市場経済化という過渡期にある中国に特殊にみられる行政独占現象とその概念を明確にし、この行政独占に関する法規制を分析することを通して、中国の経済行政における法と政策の融合現象について、これを探究する。すなわち、中国では、政策として、独禁法を中心とする独占禁止政策が推進されると同時に、国有企業を中心とする大企業の独占促進の政策及び重要産業分野における市場構造の独占・寡占化の政策もまた、並行して推進され、この二つが相互に対立するとともに、補完していることに注目しなければならない。

## 二 従来の研究と本稿の特徴

### 1 中国の研究状況

中国における従来の研究は、行政独占の概念、発生原因、現象形態及び過去から現在に至る法規制について、網羅的に紹介し、分析するものが多い<sup>1)</sup>。また、独禁法制定前は、反不正競争法を中心として、独禁法制定後は、独占禁止法を中心として、すなわち、競争法的な視点から、行政独占規制は検討されている<sup>2)</sup>。他方、行政法の視点から、行政独占を検討・分析する著作<sup>3)</sup>が、近年多くなっているが、なお、その数は少ない。

こうした多くの業績が行政独占の問題点を明らかにしたことによって、行政独占規制の必要性が立法当局に認識され、行政独占規制の立法化が促され、その実現に至ったのである。

ただ、行政独占規制の立法化によって、従来の行政独占に対する法的研究が競争法に偏重する傾向にあったという弱点も露呈し、この弱点が、独禁法への過度の期待感を高めてしまった結果、制定後、行政独占規制の法執行が停滞するという状況に失望し、これを未解決の問題ととらえる業績も登場した<sup>4)</sup>。

### 2 日本の研究状況

日本では、日本の独禁法に関する知見を踏まえて、これと中国の独禁法と比較して、行政独占を議論するものがほとんどである<sup>5)</sup>。また、中

---

1) さしあたり、近年の代表的な業績として、鄭鵬程『行政壟断的法律控制研究』（北京大学出版社、2003年）をあげることにする。

2) たとえば、種明釗編『競争法』（法律出版社、1997年）、季曉南主編『中国反壟断法研究』（人民法院出版社、2001年）、遊勸榮主編『反壟断法比較研究』（人民法院出版社、2007年）、孟雁北『反壟断法』（北京大学出版社、2011年）がある。

3) さしあたり、鄭・前掲書以外のものとしては、たとえば、袁祝傑『競争秩序的建構——行政性限制競争研究』（北京大学出版社、2003年）、関保英＝黄輝＝曹傑『行政壟断之行政法規制』（中国政法大学出版社、2008年）がある。

4) たとえば、金善明「第五節 濫用行政権力排除・制限競争的反壟断規制」、中国競争法律与政策研究報告編写組『中国競争法律与政策研究報告2012年』（法律出版社、2012年）90～93頁。

5) 日本語の業績としては、実務的な視点から、中国の独禁法に関して網羅的な紹介を行うものとして、中川裕茂編著『法務の疑問に答える 中国独禁法 Q & A』（LexisNexis、2011年）がある。また、研究論文としては、例えば、于建国「中国独占禁止法についての若干の検討」立教大学大学院法学研究 37号

国の論者の観点をそのまま参照し、中国の複雑で過渡的な社会状況に触れないまま、議論を展開する傾向も強い。中国の独禁法制定後、積極的に、日本の行政機関による競争制限行為を中国の行政独占と比較研究している者も登場している<sup>6)</sup>。

これらの研究は、中国の行政独占現象の存在及び中国独占禁止法における行政独占規制の実態を日本の学界に紹介することによって、日本の法学界及び実務界に新たな解明すべき研究素材と政策課題を提供してお

---

(2008年)1～35頁、高重迎「中国独禁法の施行に関する諸問題」桐蔭論叢第19号(2008年)、谷原修身「中華人民共和国独占禁止法の検討—日米の独禁法的視点による分析」青山法学論集50巻4号(2009年)1～33頁、酒井亨平「中国独占禁止法の制定・施行—外国企業のビジネスや投資に与える影響—」日本国際経済法学会年報第18号(2009年)79～107頁、栗田誠「日本から見た中国独占禁止法と東アジア競争法の課題」新世代法政策学研究第13号(2011年)117～166頁、川島富士雄「中国独占禁止法の執行体制と施行後の動向」公正取引700号(2009年)12～19頁、同「中国独占禁止法～執行体制・実施規定・具体的事例～(上)(中)(下)」国際商事法務37巻3号359～368頁、同6号790～795頁及び同7号947～955頁(2009年)、川島富士雄「中国における競争政策の動向」公正取引749号(2013年)2～10頁参照。

- 6) 「行政独占」に係わる先行研究として、戴龍「中国における競争政策と政府規制—行政独占規制を中心に—」(名古屋大学大学院国際開発研究科論文、2007年3月)がある。この論文は、競争法の一般的規制態様と執行手続を考察し、独禁法制定前の中国の競争政策を検討し、その現状と問題点を明らかにしながら、中国における行政独占の意義、形態及びその本質を探ることに努めている。また、資本主義諸国における競争法と政府規制の関係についても検討し、特にロシアなど移行国の競争法における行政による競争制限問題の対策と欠陥を検討している。そして、比較法分析の手法を駆使し、各国の競争法を網羅的に検討し、中国独禁法要綱案も丁寧分析したものであり、2007年時点の行政独占規制の包括的な研究である点は、評価できる。ただし、この論文は、競争法的な視点から、競争法の議論を探求しており、行政独占規制に関する独禁法の実効性が限定的であることを明らかにしている。しかし、競争法の視点しかないため、解決策としては、市場経済への完全移行、法治国家の建設及び市場経済に適合する政治・行政改革という体制転換を期待する結論に帰着してしまっている。

また、独禁法制定後のものとしては、陳幹勇「中国における『行政独占』規制の実態」、国際商事法務(2009年)1月号、29頁以下、同「ロシア競争法による『行政独占』規制の手続と実態」、国際商事法務(2009年)2月号、177頁以下、同「ウクライナ競争法による『行政独占』規制の手続と実態」、国際商事法務(2009年)3月号、313頁以下、鈴木満=陳幹勇「日本の行政機関が介在する競争制限行為と『行政独占』との関係—日本に『行政独占』は存在するか」、国際商事法務(2009年)4月号、453頁以下、がある。これらの論文は、行政独占規制を旧ソ連圏の経済移行国及び日本との比較分析を通じて、より精緻化し、比較の共通項を発見するのに貢献したものである。ただし、本稿が強調するように、行政独占規制は中国で独自の歴史、経済発展プロセスの中に出現し、独自の意味内容、法的性格をもつものであり、これを安易にその他の国の行政機関による競争制限行為と同視し、もっぱら、法律条文構造上の共通点に注目し、比較分析することは、中国の行政独占という法現象であり、かつ経済現象であるという独自の事象を解明するどころか、その本質を見失う危険さえあると思う。

り、この点は評価できる。また、行政独占規制についての広範な研究が、他の開発途上国に、発達した資本主義国に見られない競争法モデルの可能性を提供したことも看過すべきではない。さらに、行政独占という先進資本主義国には見られない特殊な経済現象に関する法的研究は、その研究成果が法分野だけではなく、経済学分野その他の研究分野に対して、新たな研究成果を提供すると同時に、異なる研究の視点、分析方法を提供することによって、その他の研究分野との学際的な研究発展に対しても寄与することが期待される。

### 三 本稿の特徴と論文の構成

日本における行政独占に関する研究は、先に述べたように、独禁法を中心として、競争法的な視点から行政独占を検討するものである。これに対して、本稿は、競争法的な視点だけではなく、行政法的な視点も取り入れて、複眼的な視点から行政独占の分析を試みるものである。

また、中国の先行研究は、行政独占が経済現象であり、かつ、行政現象であるという特徴を併せ持つ特殊な現象であることに対して、主に、改革・開放政策の推進という立場から、行政独占の現状分析、現実危害性を指摘するものが多い。すなわち、これらの研究には、行政独占研究について歴史的な視点からみるという方法が欠けているのである。これに対して、本稿は、行政独占を中国の経済発展の歴史と関連付けて、歴史的な視点にも立ち、かつ、法と経済の相互規定性を重視する社会科学的な法学分析の手法も取り入れて、行政独占に関する分析を深めていくものである。

さらに、中国の法律学には、今日なお、政策研究に対する関心も薄い。本稿は、法と政策との関係、特に経済行政における法と政策の融合という現象に焦点をあて、行政独占を検討の素材として、これを解明したい。

まず第1節では、行政独占という概念の由来を探求し、行政独占という現象が生じた背景を解明したうえで、行政独占に対する規制の必要性を明らかにする。特に、行政独占の違法性、あるいは、政府による規制の根拠について、中国の経済法学界で一般的に言われている、行政独占が市場における競争への阻害にあったという見解を批判的に検討する。

つぎに、第2節では、中国において、行政独占に対する現行の法規制

を検討する。従来の反不正当竞争法第7条を中心として、行政独占規制を分析した上で、2007年制定された独占禁止法における行政独占規制を検討する。とくに、行政独占の違法性判断基準について、競争法的な視点だけではなく、行政法的な視点も取り入れられていること、しかし、それが有効な判断基準とはなっていないことを指摘する。以上の検討を踏まえて、今日、中国の行政独占規制は、実行困難な規制となっており、そこには、独占禁止政策を実現する競争法よりも、より優位にある国家目標である独占・寡占推進政策の実現が目指されていることに、根本原因があることを明らかにする。

## 第1節 行政独占とは何か

### 1 「行政独占」（または「行政による競争制限行為」）の概念<sup>7)</sup>

「行政独占」という概念は、現在の中国において進行中の社会主義的市場経済改革と密接に関連して、提起されている。過去の計画経済時代においては、「行政独占」という現象や概念の必要性は、何人も想像しえなかったものであった。なぜなら、市場の「独占」は市場における「競争」の対概念であり、計画経済時代の中国においては、そもそも、市場における「競争」現象も、その概念も、存在しなかったため、当然、「独占」現象も、その概念も、成立し得なかったためである。しかし、1978年以降、中国は改革開放路線をとり、現在、社会主義的市場経済の建設にとり組んでいる。そして、その過程で、生じた重大な否定的現象として、「行政独占」という現象の発生がある。

---

7) 「行政独占」という概念は、最初、経済学、経済法学及び行政法学等において、講学上の概念として用いられるとともに、実際の社会生活においても広く使われた。2007年独占禁止法の制定により、その第8条が、この「行政独占」という用語を用いていないとはいえ、この条項は、「行政独占」を定義するものと言われている。したがって、今日では、実定法上も採用された概念であると思なしていいだろう。しかし、講学上の概念としての「行政独占」については、必ずしも定説があるわけではない。また、「行政独占」と「行政による競争制限行為」という用語についても、中国の法学界においては、ほとんど区別せずに使用されている。中国においては、この二つの用語とも、中国に特有の現象を説明するためのものであり、その意味、対象、範囲を明確にすれば、特にこの二つを区別する必要はないだろう。そこで、本稿においては、特に断らない限り、この二つの用語を区別せずに使用することとしたい。

この「行政独占」の概念は、1988年、経済学において最初に用いられた<sup>8)</sup>。すなわち、「伝統的集権体制の下では、中央は、全面的かつ恒常的な計画指令によってマクロ経済変動とミクロ経済行動を統制する。とくにマイクロレベルでは、国家は、財政の収支統制（財政統収統支）、製品の売買統制（産品統購統銷）、労働力、資源および技術の統一分配等の方法を通じて、企業のインプットとアウトプットを直接に統制することによって、社会的生産・流通の全般を統制し、一種の絶対的独占の状態を形成した。この種の独占は、基本的に、行政手段と厳格な等級制度を有する行政組織によって維持された。便宜上、一般的な市場独占と区別するため、我々はこれを『行政独占』と称することにする<sup>9)</sup>。」と、述べた。ここでの行政独占の概念は、個別具体的な独占を意味するというよりも、むしろ「伝統的集権体制」そのものを意味していたことが分かる<sup>10)</sup>。

法学においては、1989年に「行政独占」ないし「行政性独占（行政性壟断）」の語を使用した論文が登場し、そこでは、行政による企業および市場に対する独占を「行政独占」と称しているが、その意味は明確ではない<sup>11)</sup>。

「行政独占」の概念を法学研究の対象として初めて精緻化したのは、王保樹である。王は、1990年、独占禁止法理論の観点から、「いわゆる行政独占とは、経済独占に相対立するものであって、国家経済主管部門および地方政府が行政権を濫用して、企業間の合法的な競争を排除、制

---

8) 実務においては、中国の最初の反独占法令である1980年7月1日に國務院が公布した「経済連合の推進に関する暫定規定」の中で、経済連合を通じて地区封鎖及び部門分割の体質を打破する、と規定した。同年10月には、國務院が公布した「社会主義競争の展開と保護に関する暫定規定」において、初めて正式に、反独占の問題を提起した。当該規定には、(1) すべての生産・経営単位は、競争を展開する中で経済効率の向上を図ること、(2) 企業の自主権を拡大し、企業の相対的に独立した商品生産者としての地位を尊重すること、(3) 国家が定めた企業以外の市場の独占、寡占を許さないこと、(4) 商品流通ルートを拡大し、競争の場を提供すること、(5) 不合理な価格の逐次調整を図ること、(6) 地域封鎖及び部門分割を打ち破ること、(7) 新技術の開発や発明に対する経済利益を保証すること——などの内容が盛り込まれた。

9) 胡汝銀『競争与壟断：社会主義微觀經濟分析』（上海三聯出版社、1988年）48頁参照。

10) 鄭鵬程・劉敏軍「論行政壟断の違法本質」（行政与法、2002年第11号）。

11) 魏劍「試論我国的反壟断立法」（中外法学、1989年第3号）。



限または妨碍する行為をさす<sup>12)</sup>』と述べた。王は、「行政独占」概念によって、行政権の濫用による競争制限行為を説明し、かつ、「経済独占」と区別する観点からこれを打ち出したのである<sup>13)</sup>。

こうして、行政独占は、法学においても、講学上の概念として用いられるようになった。漆多俊は、「行政独占とは、政府行政機関または授権された単位が、それらが有する行政権限に拠って行政行為を濫用し、それによって特定の企業が独占または競争制限を実現しうる一種の状態または行為を指す<sup>14)</sup>』と説く。また、王先林は、『「行政独占」とは、行政主体が行政権限を濫用し、市場競争を排除、制限する行為である<sup>15)</sup>』と述べる。そして、王晓晔は、「行政的競争制限行為は、政府およびその所属部門が行政権限を濫用し、競争を制限する行為を指す<sup>16)</sup>』と主張する<sup>17)</sup>。さらに、行政独占の概念は、中国においては、とくに、独占禁止法の研究およびその立法構想において、重要な概念として使用されるようになったのである。

しかし、行政独占の概念をめぐる議論は、同概念が提起されて以来、このように活発に展開されたが、その概念は、論者によって一様ではなく、なお不明確であった。上述の各定義はいずれも反不正当竞争法第7

12) 王保樹「企業聯合与制止壟斷」(法学研究、1990年第1号)。

13) 後者の行政権濫用による競争制限行為については、「せいぜい個別的な経済行政機関およびその公職職員が、社会資源、生産要素および市場運営に対して、政府職能を遂行するという形式をとって行政権力を運用する独占であり、また、この種の独占を通じた、政府の目標と職権の趣旨に背くことを謀る行為である」といった、具体例を想定した定義もみられる。李中圣「行政壟斷的幾個問題」(政法論叢、1990年第2号)。

14) 漆多俊『経済法基礎理論 [第三版]』(武漢大学出版社、2004年) 296頁参照。

15) 王先林『WTO 競争政策与中国反壟斷立法』(北京大学出版社、2005年) 222頁参照。

16) 王晓晔「依法規範行政性限制競争行為」、王晓晔編『反壟斷法与市場經濟』(法律出版社、1998年) 146頁。。

17) 行政独占の概念を使用する文献については、以下の文献も参照されたい。法学文献としては、張守文・於雷『市場經濟与新經濟法』(北京大学出版社、1993年)、種明釗編『競争法』(法律出版社、1997年)、楊紫烜・徐傑編『經濟法学』(北京大学出版社、2004年)、李昌麟編『經濟法学』(中国政法大学出版社、1999年)、石少俠編『經濟法概論』(法律出版社、1999年)、漆多俊『經濟法基礎理論 [第三版]』(三聯書店、1988年)、金国坤『依法行政的現實基礎』(中国政法大学出版社、2001年)等参照。経済学文献としては、胡汝銀『競争与壟斷：社会主義微觀經濟分析』(上海三聯出版社、1988年)、武漢洪『西方寡頭市場理論与中国市場競争立法』(經濟科学出版社、1998年)、戚聿東『中国現代壟斷經濟研究』(經濟科学出版社、1999年)、魏傑『市場經濟前沿問題——現代經濟運行方式』(中国發展出版社、2001年)等参照。

条<sup>18)</sup>を参照しつつ、基本的に「職権濫用の違法性」を行政独占のメルクマールとしている<sup>19)</sup>。これに対し、「競争の実質的制限」、すなわち、行為の結果が競争制限という効果をもたらすか否かを基準とすべきであると主張する学説もある<sup>20)</sup>。すなわち、「政府（中央政府を代表する国務院を除く。）および政府部門が実施した競争制限的な具体的行政行為<sup>21)</sup>」を意味するとする説<sup>22)</sup>や、「行政主体<sup>23)</sup>が行政権を用いておこなった、市場競争を妨害し社会主義市場経済秩序を破壊する行為」を意味すると述べる説<sup>24)</sup>がある。

2007年に制定された独占禁止法は、その第8条において、「行政機関及び法律・法規の授権により公共事務を管理する権限を有する組織は、行政権力を濫用して競争を排除し、または制限してはならない」と定めている。これは、「行政独占」に関する今日の実定法上の定義と考えられている<sup>25)</sup>。

18) 反不正当竞争法第7条は、「政府及びその所属部門は、行政権力を濫用して他人に対してその指定する経営者の商品の購入に限定し、もって、他の経営者の正当な経営活動を排除してはならない。2 政府及びその所属部門は、行政権力を濫用して他の地方の商品が当該地方の市場に流入することを制限し、又は当該地方の商品が他の地方の市場に流出することを制限してはならない」と規定した。

19) ここにいう「法」とは反不正当竞争法のみを指すのではなく、より広く行政権限を規律する行政実体法と行政手続法を意味すると解されている。袁祝傑『競争秩序的建構——行政性限制競争研究』（北京大学出版社、2003年）173頁参照。

20) 袁・前掲書、175頁参照。

21) 「具体的行政行為」とは、「行政管理過程において、特定の人あるいは物に対し、具体的な措置をとる行為である」。羅豪才編『行政法学〔第二版〕』（北京大学出版社、2006年）119頁。また、「具体的行政行為とは、行政主体が行政権力を運用し、特定の相手方に対し、権利・義務を設定する行政作用である」とする主張もある。姜明安編『行政法与行政訴訟法〔第五版〕』（北京大学出版社・高等教育出版社、2012年）153頁。いずれにしても、この具体的行政行為は、日本の行政行為よりも広く、この中には事実行為、行政契約なども含まれている。

22) 袁・前掲書、175頁参照。

23) 「行政主体」とは、「国家行政権を享有し、自己の名義で行政権を行使し、かつ独立して、それによって発生した相応しい法律上の責任を負うことができる組織である」。羅・前掲書、42頁。したがって、中国における「行政主体」は、国、地方公共団体等を意味する日本の「行政主体」とは異なり、行政権限を有し、その名でこれを行使する行政機関を意味している。

24) 鄭鵬程『行政壟断的法律控制研究』（北京大学出版社、2003年）30頁参照。

25) 安建主編『全国人民代表大会常務委員会法制工作委員会編 中華人民共和國反壟断法釈義』（法律出版社、2007年）26頁。

## 2 行政独占問題の背景

（1）企業集団化政策（独占推進政策）の進行と行政独占の提起

企業集団化政策は、その初期段階においては、水平的な経済連合という概念を用いて説明されていた。

従来、中国の工業部門が直面していた問題は、産業組織論的には「散（分散）、乱（乱立）、小（小規模）」状況というものであり、企業組織論的にはフルセット構造をもつ「大而全、小而全（大規模でも小規模でも、全工程が完備している）」企業組織の拡散という問題であった。そして、こうした特徴を有する企業は、依然として、その自立性を欠き、業種管理部門と地方の各級政府による管轄のもとで、それぞれが各種行政的制約を受ける生産単位にすぎず、企業間の経済的連関性も欠いていた<sup>26)</sup>。この「条塊分割」（中央業種管理部門と地方政府の分割）は部門（産業）間に障壁を作り、地方の保護主義を生み、全国统一市場の形成を妨げていた。

しかし、改革開放政策の方針を打ち出した1978年中国共産党第11期3中全会のコミュニケは、従来の経済管理体制について、中央政府への「権限の過度の集中」が最大の欠陥であると指摘したうえで、工農業企業だけでなく、地方にも「経営管理の自主権」を持たせ、さらに、地方の「各級の経済・行政機構」を「簡素化」し、その職権を「企業としての専門会社あるいは連合会社に委譲すべき」であると述べた。したがって、このコミュニケが出した「経営管理権」の委譲という方針は、従来の経済管理体制における「条塊分割」という欠陥に関して、部門（産業）間の障壁を打破することに寄与する一方、地方政府への権限移譲によって、地方による分割を更に強化するマイナス効果もあったことは否定できなかったのである。

こうした地方分割の弊害を明確に認識し、その解決を目指す政策を初めて提示したのは、専門会社、連合会社に関する指導方針として、1980年7月、国務院が公布した「経済連合の推進に関する暫定規定」であった。この暫定規定は、「経済連合体の設立にあたっては、生産の発展という必要性を考え、自発、互惠、相互補完、相互発展という原則を堅持し、行政命令によって強制してはならないこと、また、連合体は業種、

---

26) 座間紘一編著『中国国有企業の改革と再編』（学文社、2006年）76頁。

部門、地域および所有制の制限を受けず、効率重視の原則にもとづいて、地域間の制限を突き破らなければならないこと、連合体は平等互惠を堅持し、各方面の経済的利益に配慮しなければならないこと」などを強調したのであった<sup>27)</sup><sup>28)</sup>。しかし、連合する各企業は、所有制、所属関係、財務関係を変えない（いわゆる「三不変原則」という原則にしたがひ、連合を行わなければならないとされた。

特に注目すべきことは、同暫定規定が、この経済連合について、「経済法則にもとづいて、水平的な連携を行い、地域封鎖、部門分割を打破する」という政策に寄与することを強調した点にある。この暫定規定制定後の同年10月、国務院は、経済連合を推進する政策の一環として、「社会主義競争の実施・保護に関する暫定規定」（いわゆる「競争十条」）を制定した。この暫定規定には、競争推進政策を進めるため、「地区封鎖および部門分割を打破しなければならない」という規定が置かれた。

この「競争十条」は、初めての地域封鎖及び部門分割、すなわち、後にいうところの行政独占を規制する行政法規であり、中国では、競争法の性格を有するものとして、評価されている。しかし、後の説明からわかるように、この暫定規定が盛り込んだ経済連合を推進する政策は、そもそも、中央政府が推進する企業集団化政策であり、独占推進政策としての性格も強いものでもあった。したがって、この「競争十条」は、もともと経済連合推進政策の一環として制定されたものであり、「競争」という名称を冠しているものの、中央政府による独占推進政策実現に資する効果を併せ持つものであることは否定しがたい。すなわち、この「競争十条」および「経済連合に関する暫定規定」など一連の規定をきっかけに、一方では、地方封鎖および部門分割が、「違法」な独占とみなされ、中央政府が推進する「合法的」な独占の障害とされた。そして、他方で

27) 中華人民共和国司法部法律政策研究室編「横向経済聯合法律法規政策叢編」（法律出版社、1987年）3～6頁。

28) 従来の経済管理体制のもとでは、企業の経済活動は、すべて主管政府機関の指令にしたがって行わなければならないであった。そこで、地域内・部門内の企業連合には問題はないが、企業が自らの意思で地域・部門の枠を超えて連合体を組織する場合、とりわけ、これまでの企業所属関係を変えて、緊密な連合を実現するときには、往々にして、主管政府機関の強い反対にぶつかることになった。任文俠著、斉藤毅憲監訳『現代中国の企業経営—経済体制改革後の動向と展望—』（文真堂、1991年）44頁。

は、独占のなかでも、中央政府による独占は、これを容認・推進するという政策をかかげたのであった。さらに、地方政府による独占については、これを阻止する政策がかかげられたのである。この矛盾した二つの政策をどのように規律・調整するかは、長い独禁法の立法過程において、白熱した議論を呼ぶこととなるテーマであった。

水平的経済連合を通じて市場経済を発展させる政策を進めるため、1986年3月、国務院は「さらなる水平的な経済連合の推進についての若干の問題に関する規定」を公布した。この規定は、水平的な経済連合の原則および目標など、八方面について30カ条の規定を置いており、そして、初めて連合の三形態（緊密型、半緊密型、緩和型）や企業集団という概念を提起した。これによって省、市を跨ぐ経済連合組織が次々と設立され、より広い区域経済の発展が促進された。上述のように、初期の経済連合を推進する際には、「三不変原則」、すなわち、企業の所有形態不変、行政上の所属関係不変、および財政上納ルート不変という原則が求められた。これは、従来の業種管理部門や、地方政府による経済連合への妨害を弱めることを狙う政策であった。しかし、経済連合・企業集団化政策をさらに推進するためには、三不変の原則を突き破り、集団内の核心企業を大きくし、緊密な結合を発展させ、その他のレベルへと広げて、積極的に母・子会社式の組織構造を作り上げるという新しい政策が必要となった<sup>29)</sup>。

## （2）企業集団化政策

1987年、旧国家経済委員会および旧国家体制改革委員会は企業集団をさらに発展させる政策の提案を行い、企業集団の発展を経済体制改革の重要な政策とした<sup>30)</sup>。これに基づいて、1987年、国家体制改革員会は「企業集団の形成および発展に関する若干の意見」を定めた。この意見において、企業集団の概念、企業集団の組織原則・条件、内部管理および企業集団発展の外部条件が提起された。初期における水平的な経済連合の

29) 愛知学泉大学経営研究所 = 中国国家経済体制改革委員会 = 経済体制管理研究所編『中国の企業改革一日中共同研究一』（税務経理協会、1995年）185頁参照。

30) 国家計委宏観経済院課題組編『大型企業集団発展政策研究』（中国経済出版社、1996年）52頁。

発展が緩和型を中心とする聯営企業を中心とするものであったが、さらに緊密型を標準とする企業集団を中心とするものへと移行するという新たな段階に入った。

そして、1990年12月には、中国共産党第13期7中全会で採択された「国民経済・社会発展の十年計画及び『八五』計画」において、「具体的政策と措置を講じ、企業の改組、連合、合併の推進と企業組織構造の合理化を図り、計画的に地区及び部門を跨ぐ競争的企業集団」を作ることが新たな政策とされた。

さらに、1991年12月には、国務院は、企業を選択して、試行的な大型企業集団への改組を許可するようになった。試行的な企業集団の目的<sup>31)</sup>、目的達成の条件、試行的な企業を選択原則、試行的な企業集団の組織体制<sup>32)</sup>など、そして、選択された55社に関する国務院の意見が表明された<sup>33)</sup>。これによって、中国では、大型企業集団の設立が中心的政策となり、本格的に企業の大型化が始まったのである。当時、こうした大型の企業集団は、主に政府の政策によって、交通、エネルギー基礎産業、機械・電子、建築材料などの重要な中堅企業を中心として設立された。

他方、農村における聯営企業及び緊密型を標準とする企業集団を發展させるという政策がとられ、1992年、農業部は「郷鎮聯営企業暫定規定」及び「郷鎮企業による企業集団の形成・發展に関する暫定弁法」を制定している。

31) 国務院が定めた企業集団試行の目的、すなわち、中国において、企業集団を發展させるという政策の目的は、以下の通りである。①企業組織構造の調整を促進すること、②生産要素間の流動を推進すること、とくに地区、部門間の境界を超えて企業間の優位性を相互に補充し、現有の生産能力を發揮すること、③集団の優位性と総合的機能を形成すること、④国際競争力を高めること、⑤マクロ・コントロールの有効性を高めること（つまり、国家は、大企業を核心とするこれらの企業集団のコントロールを通して、より一層効果的に、多くの中小規模企業の経済活動を導くことができる）。愛知学泉大学経営研究所等・前掲書、179～180頁参照。

32) 企業集団の組織体制について、企業集団が備えていなければならない条件としては、①一つの強大な実力と投資センターの機能を備えた核心企業を集団内にもっていること、②必ず多段階的な組織構造をもっていること、③集団の核心企業とその他のメンバー企業の間には資産および生産関係という結びつきをとおして、一つの有機的な関係を作り上げていること、④企業集団の核心企業とその他のメンバー企業はすべて法人格を備えていること、とされる。愛知学泉大学経営研究所等・前掲書、180頁参照。

33) 愛知学泉大学経営研究所等・前掲書、52頁。

### （3）社会主義市場経済のもとでの企業集団化政策の展開

1993年、中国共産党第14期3中全会は、社会主義市場経済の確立を中心政策として打ち出すとともに、企業集団について、「公有制を主体とし、財産権連結を主要な紐帯とする地区・業種を超えた大型企業集団を発展させ、構造調整の促進、規模の経済利益の向上、新技術導入と新製品開発の加速、国際競争力の増強の方面での重要な作用を発揮させる」<sup>34)</sup>と述べて、今後の企業集団化の発展と組織化という政策の基本方針が明らかにした。そして、現代企業制度を確立するうえで、企業集団に重要な役割が要求された。これをうけて、1994年1月に出された企業改革深化に関する通知によると、56の国務院認定の国家レベル企業集団に国有資産を与え、株式資本参加などの形式をつうじて企業合併を促進し、工（工業）、科（科学）、貿（貿易）、金（財務公司）結合の大企業集団または多国籍企業を作ることをめざした。この通知は、政府の複合多角経営型集団を育成する政策を明らかにしたものといえる<sup>35)</sup>。

そして、1993年12月には会社法（公司法）が制定され、企業集団を株式会社へ改組することを目指す政策に法的根拠を提供した。後に詳しく検討するが、会社法及び関連制度（株式上場制度、証券制度など）に基づいて、国有企業を対象として、現代企業制度（株式会社への組織編制）、特に持株会社制度の積極的な運用が行われ、中央政府は、これまでの行政権力を通じて行ってきた企業の経済活動への直接的な介入政策を維持しつつ、あわせて、新たに資本の所有者として、その監督権限を用いた企業経済活動への介入も行うようになった。この結果、従来からの旧い国家の行政権力と新しい経済権力による二重の介入を通して、国有企業の組織編制及び産業構造編成を改革する政策がすすめられ、巨大な独占体と独占・寡占的な市場構造が作り出されたのであった。

経済の発展とともに、国内企業の規模が拡大しつつあったとはいえ、世界の多国籍企業と比べると、依然として、大きな格差が中国には存在していた。また、国有企業改革がうまく進まず、国有企業は、様々な間

34) 「中国共産党中央社会主義市場経済体制建設の若干問題に関する決定」（1993年11月14日採択）。

35) 凌星光『中国の経済改革と将来像』（日本評論社、1996年）169～173頁。

題を抱えていた。とくに、WTO 加盟後は、多国籍企業の進出が増加したことによって、国内企業は、さらに激的な市場競争に直面することが予測された。

このような状況にあって、この時期、中国では、有限な国家資本が膨大な国有経済を支え切れず、国有経済に対してその範囲を縮小し、戦略的再編を行い、一般的競争部門から退出して、国有経済がコントロール力を発揮する必要がある「戦略部門」<sup>36)</sup>へと集中しなければならない、という学者の意見が政府に受け入れられ、これが政策となった<sup>37)</sup>。そこで、1995年には「大（企業）をつかみ小（企業）を放つ」という方針が示され、小企業が民営化する一方で、大規模な国有企業は、集団化が促進されてさらに大きくなることをめざすという政策が決まった。これは、従来の国有企業改革の指導政策における重大な変化を意味した。すなわち、国有企業の活性化政策から、国有経済の配置における戦略的調整政策へと、変化したのであった。

こうした新しい経済政策の下で、国有企業を中心とする独占推進政策の方向を示すものとして、1999年の中国共産党中央委員会の会議で採択された「国有企業の改革と発展についての若干の重要問題に関する決定」がある。この決定において、「国家の経済力を高め、国防力と民族の凝集力を高めるには、国有企業の発展を促進する必要性」があり、ここに、国有企業の存在理由があるとされた。他方で、国有企業があらゆる産業に存在することは、資源配分における不合理の現れであるとされ、「国家の安全にかかわる産業、自然独占の産業、重要な公共財や公共サービスを提供する産業、および基幹的な産業（支柱産業）とハイテク産業のなかの基幹的な企業」が、国有企業によって担われるべきであるという選択と集中の政策が決定された。ちなみに、「基幹的産業（支柱産業）」

36) いわゆる「戦略部門」とは、主に国家の安全保障にかかわる業種であり、次のものが含まれる。①重要な軍需工業、造幣工業など、②大河川の管理、重点防護林工事、重点公益事業など社会的メリットが大きく、受益面が広く、非国有企業が当面引き受ける力のない、あるいは引き受けることを望まない建設プロジェクトを含む、大型インフラおよびその他の比較的大きな外部性を有する建設プロジェクト、③大型の再生できない資源（大型油田、大型炭鉱など）の開発プロジェクト、④国家の長期発展に対し戦略的意義をもち、共通性のあるハイテクの開発である。呉・前掲書、174頁参照。

37) 呉・前掲書、171～179頁。



とは、経済発展を主導する産業を意味するとされて、当時の第9次5カ年計画（1996年～2000年）では、「機械、電子、石油化学、自動車、建築・建材工業」が基幹的産業（支柱産業）と定められた。

この政策は、その後も維持されており、さらに拡大した。例えば、2006年12月に国家国有資産監督管理委員会が出した「国有資本の調整と国有企業の改組の推進に関する指導意見」では、国有企業は、「国家の安全にかかわる産業、重大なインフラと重要な鉱産資源、重要な公共財・サービスを提供する産業、基幹的産業（支柱産業）およびハイテク産業のなかの基幹的な企業」に集中すべきであると述べられた。これをみると、実際に、どの産業が戦略的産業であるか、どの企業が基幹的企業であるかを政策的に判断するに際しては、様々な解釈の余地がある。ただ、少数に絞られた中央直轄企業は国家戦略の担い手として強大化することがめざされていることは確かであり、実際に、中央直轄企業はそうした政策目標にこたえるものであった。

最近では、2013年1月22日付けで、工業情報化部、国家発展改革委員会などの政府12部門は、「重点業界における企業合併再編の推進加速に関する指導意見」（工信部聯〔2013〕16号、以下「指導意見」という）を出している。ここでは、政策上、重点産業と位置づけられた9業種（自動車、鉄鋼、セメント、造船、アルミ、レアアース、電子・IT、医薬、農業）において、企業合併による業界再編を後押し、産業集中度の向上と国際競争力を有する企業の育成を図る政策方針が示されている。確かに、合併をあくまで市場行為と位置づけ、企業の主体性を重視し、企業が自主的に合併・再編を行い、政府は環境整備を行う政策や奨励を行う政策でこれを後押しすると、この意見は強調している。しかし、この指導意見は、そもそも大型国有企業の合併を中心とする業界再編を政策的にすすめる政府文書であるため、いくら市場メカニズムを重視するといっても、この意見自身の存在が、政府による政策的な経済介入に変化がないことを示している。

まさに、改革開放政策のなかで、中央政府によって強力に推進される企業集団化・独占推進政策によって、中国の主要産業には、多数の巨大独占体である国有企業が支配する独占・寡占構造が形成されたのであった。

### 3 行政独占規制の実像

中国においては、これまで述べてきたように、独占推進政策と独占禁止政策という矛盾する二つの政策が、経済改革過程において、同時進行的に展開してきた。この二つの矛盾する政策がどのように推進されたのか、また、行政独占というものが、この二つの政策の狭間で、どのように位置づけられてきたのか、ここでは、中国における競争政策の意義と限界という視角から、これを解明するものである。

#### (1) 行政独占規制政策の由来

行政独占についての、中国の学者及び立法者の間における支配的な考え方には、先に述べたように、次に掲げる見解があった。まず、1980年、国務院による「社会主義競争の実施・保護に関する暫定規定」（いわゆる「競争十条」）のなかに登場したものがある。この競争十条が、初めて、行政独占（行政独占という用語はまだ使っていないが）の問題を明示的に提起したのであった。これを皮切りに、行政独占に関する政策文書は多数出されることになる。また、これも先に述べたように、学界においても、1988年に、経済学者胡汝銀氏が、初めて行政独占という用語を使った。そして、1990年、法学者として初めて、王保樹氏が「企業連合および独占禁止」という論文<sup>38)</sup>において、経済独占と行政独占という二分法を用いて、両者を対比しながら、行政独占と経済独占の定義、形態、特徴及び規制の必要性などについて、議論を展開したのであった。さらに、1993年には、反不当競争法の制定によって、実定法のなかに行政独占に関する規定（同法第7条と第30条）が盛り込まれることとなった。その後、長きにわたる独占禁止法の立法過程において、行政独占に関する議論が盛んに行われた末、2007年の独占禁止法の制定によって、行政独占に関する規定（この法律が用いた用語としては「行政権力の濫用による競争の排除・制限」である。）が設けられることによって、行政独占に関する法規制の仕組みが作られたのである。

---

38) 王保樹「企業連合与制止壟断」（法学研究、1990年第1号）。

この一連の流れの中で、学者<sup>39)</sup>も、立法者<sup>40)</sup>も、あたかも、中央政府が、改革開放の初期から、独占の問題を重視して、公平・公正な競争環境のもとで、自由に経済活動を行う平等な市場主体のために、そして、有効な競争を促進するために、積極的に競争促進政策、すなわち、独占禁止政策を推進してきたという前提で、独占あるいは行政独占の問題を議論している点は、看過できない認識の誤りである。確かに、中央政府が多数の行政独占に関する政策文書を公布していることをみると、形式的には、行政独占を規制する姿勢を、政府は、一貫してとっているようにもみえる。また、長い立法過程をへて、独占禁止政策の集大成としての独占禁止法が制定され、そのなかに行政独占規制が盛り込まれたことも事実である。

しかし、特殊な行政独占を規制することと、一般的に独占を規制することとは、そもそも中央政府にとっては、全く異なる問題であったという点を看過すべきではない。すなわち、中央政府にとっては、行政独占を規制するということは、決して競争を促進し、独占を規制する目的から出発したものではなかったのである。

前にも触れたように、「競争十条」という行政法規は、中央政府によって推進される経済連合・企業集団化政策の一環として、制定されたものであった。王保樹の論文のタイトルを見れば、このことはさらに一目瞭然である。彼の議論もまた、「企業連合」を推進するという文脈において、「独占禁止」の必要性を語っており、そこでは、企業連合という独占を推進するため、「部門独占」や「地域独占」を規制しなければならないという主張であったのである。

とくに、注意しなければならないことは、1987年、国務院に独占及び不当競争の禁止に関する立法グループが設立されたとき、当時の中国には、経済力を有する独占体もなければ、独占的・寡占的市場構造も形成されていない状況にあったという事実である。また、この年、国家体制改革委員会は「企業集団の形成および発展に関する若干の意見」を制

39) 肖江平『中国経済法史研究』（人民法院出版社、2002年）331～332頁、孟・前掲書、176頁。

40) 呉高盛主編『中華人民共和國反壟斷法釈義』（中国法制出版社、2007年）93頁。

定し、企業集団化・独占推進政策をいっそう推し進めたことも、看過すべきではないだろう。中国における法規制は、そもそも、こうした変化する経済諸政策の規範化であり、かつ、これを法的に支えるものである。そして、当時の中国の立法事情からみると、特にこのことは顕著である。当時、国務院が主導して独占禁止立法作業に取り掛かった理由も、まだ存在しない独占の禁止をすすめるということにあったわけではないのである。当時、独占禁止政策の推進要因として確認できることは、1986年、中国がガット加盟の交渉に参加すると公表したことに伴って生じた外生的なものだけである。独占禁止立法グループの設立は、この点では、中国がガット・WTO加盟に伴う法整備に取り組む姿勢を表明するものであった。このことを理解すれば、1993年に反不当競争法が立法化されたものの、独占禁止法の立法化は見送られ、2007年の制定をまたなければならぬという展開となったことも、当然のなり行きであった。

したがって、独占禁止法の立法過程において、中国の主流の学者が主張するように、行政独占の法規制が独占規制の一つであるという図式は、一面的なものであった。すなわち、中国では、中央政府が推進する合法的な独占の形式は、適法かつ主要な政策であり、独占（経済的独占、資本主義諸国において用いられている意味における独占）は、当時は、将来に向かって形成しなければならない政策目標であり、中国で、当時、規制すべきものは、全国的に統一的な秩序ある市場システムを阻害するという意味をもつ行政独占であったのである。

こうした意味における行政独占、すなわち部門独占（業種独占）と地域独占に対する法規制は、したがって、そもそも自由・平等な競争秩序を確立するためのものではなく、中央政府の独占推進政策・競争制限政策を補完するためのものであったといわなければならない。「部門独占（業種独占）」と「地域独占」は、中国では、そもそも公正な競争を阻害するものとして非難されたというより、中央政府によって推進される経済連合・企業集団化政策（独占推進政策）の障害物として非難されたのである。本来、この種の行政独占も、中央政府によって推進される独占も、競争への阻害性を持つことに、変わりはない。にもかかわらず、中央政府の政策が主導して作る巨大独占体、独占的・寡占的市場構造は、そもそも適法な国家独占であり、独占禁止法の規制対象の外にあるとさ

れたのであった。

ところで、独占禁止法の立法過程においては、中国をめぐる国際状況の変化、国有企業改革の進展、非国有の各種経済主体の発展、および中央政府による経済政策の重心の転換などの要因によって、独占禁止政策を推進するために、行政独占も独占（いわゆる経済独占）も等しく規制すべきであると考え、各国の歴史と現状を参照して、独占分野（国家独占なり、自然独占なり）を認めるにしても、中央政府の政策ではなく、法令によってその存在を認めることが不可欠であると考える者が登場した。こうした考え方は、中国における独禁法立法論議に新たな要素を持ち込むこととなり、結局、独禁法は、先に述べたように、当初の中央政府の思惑とは異なる展開もみせるにいたったのである。

## （2）独占推進政策を進めるための行政独占規制政策

前述したように、いわゆる行政独占規制は、改革当初から中央政府が推進する経済連合・企業集団化政策の一環として、そして、形式的には対立するとはいえ、実質的にはむしろこれを補完するものとして行われた。中央政府は、国有企業の経営効率の改善、産業構造の合理化、国際競争力を有する企業・業種の育成などの経済政策と産業政策を推進するという立場から、経済力集中、独占・寡占政策を進めたのであった。従来 of 計画経済においては、経済管理部門は、经济管理権限に基づいて、部門独占（業種独占）を実施することが可能であった。しかし、國務院の主導により各经济管理部門の統廃合及び前述の企業集団化政策の推進、国有企業改革という政策の進展により、従来のいわゆる部門独占（業種独占）というものは、段階的に国家の政策にそった、かつ、合法的な経済独占へと変わっていった。これと並んで、地域独占も、各地方政府の独自の地域経済政策に基づいて、国家の経済政策に対抗しながら登場した。とくに、この時期、中央政府が主導し、地方政府に所有される地方国有企業を中央所轄企業へ吸収・合併させ、より国際競争力を持つ中央型巨大企業を育成する政策が行われたが、この中央集権化は、地方政府の反感を買うこととなった。この中央・地方の矛盾・対立は、独占禁止法における行政独占の一つである地域独占規制の導入に、人々の目を引きつけたのであった。

2007年制定の独禁法は、したがって、国有企業改革という政策の成果であり、かつ、中央政府による独占推進政策が功を奏した結果である。すなわち、中国では、この時期になると、主要業種において巨大国有企業が支配する、独占・寡占構造が登場していたのである。これは、独占禁止法を制定して、一方で、行政独占規制を行いながら、他方では、中央政府に容認された国有独占・寡占企業をこの行政独占規制から免れさせるという矛盾した二つの政策を接合して、政府は経済政策を展開した成果であった。

中国の独禁法は、したがって、業種独占の容認を明言するとともに、中央政府が問題視する地域独占については、これを行政独占規制の対象とするという法的仕組みをつくったのである。次に、第2節で、独禁法における、業種独占（部門独占）と地域独占に関する法規制の仕組みを比較し、その構造を詳しく検討することとする。

## 第2節 行政独占に対する法規制

### 1 従来の行政独占に対する法規制構造<sup>41)</sup>

2007年に独占禁止法が制定されるまでは、中国の競争法と位置づけられてきたのが反不正当竞争法（1993年制定）及び価格法（1997年制定）である。行政独占に対する法規制体系も反不正当竞争法及び価格法等の関連法令<sup>42)</sup>によって構成されていた。また、今日、独禁法が制定してい

41) 競争政策及び競争法の視点から、中国の行政独占の法規制を検討する日本語文献としては、たとえば、戴龍「中国における独占禁止法・政策に関する考察—行政独占規制を中心として—」国際開発研究フォーラム 30号（2005）51頁、李毅「中国法律における行政的独占に関わる規制について—反不正当竞争法と反壟断法（法案）との比較—」社会環境研究 11号 61頁（2006）、陳乾勇「競争法による『行政独占』規制の手續と実態—中国・ロシア・ウクライナの比較—」、国際商事法務 36巻 12号 1571頁（2008年）、陳乾勇「中国における『行政独占』規制の実態」国際商事法務 37巻 1号 21頁（2009）がある。

42) たとえば、価格法（1997年制定、1998年施行）第45条、入札募集及び入札法（1999年制定、2000年施行）第6条、「薬品管理法」（1984年制定、2001年改正、施行）第55条、「行政許可法」（2003年制定、施行）第15条がある。また、上述のように国務院は、行政独占に関する多くの行政規則を制定している。たとえば、「地区封鎖を打破し、商品流通を更に活性化する通知」（1990年）、「市場経済活動における地区封鎖の禁止に関する規定」（2001年）がある。さらに、国務院各部、委員会は、行政独占に関する多数の部門規章及びその他の規範性文書を出している。例えば、「仲介機構が多地域にわたる証券関連業務

るにもかかわらず、反不正当竞争法に盛り込まれた独占関連規制（行政独占規制を含む）は改正されないまま、併存している<sup>43)</sup>。したがって、反不正当竞争法における行政独占規制を検討することは、依然として、今日的な意味があるといえる。

## 2 反不正当竞争法による行政独占規制の法構造

### （1）反不正当竞争法に行政独占規制が盛り込まれた経緯

反不正当竞争法が、1993年9月2日に、第8期全国人民代表大会常務委員会第3次会議において可決され、同年12月1日に施行された。この法律は、中国における初めての市場競争秩序を規律する法律であり、日本、アメリカ、ドイツなどの先進国の立法を参照して制定されたと言われている<sup>44)</sup>。

当初は、中国の立法当局は反不正当竞争法と独占禁止法を一本化し、立法する予定であった<sup>45)</sup>。そして、1987年8月に中国國務院法制局にお

---

の従事への制限の防止に関する通知」(1999年、中国証券監督委員会)、「タバコ経営における地域封鎖の禁止に関する規定」(2001年、国家タバコ専売局)、「価格独占行為の防止に関する暫定規定」(2003年、国家發展・改革委員会)を制定している。

43) 反不正当竞争法の改正は、全国人民代表大会常務委員会の立法計画に予定されており、かつ、独禁法も制定されたため、独禁法の独占規制との整合性を考慮し、両法律の規制事項などを調整することを視野に入れて、反不正当竞争法は一日も早く改正すべきであるという学者の見解がみられる。張曉燕、余中「浅談如何完善反不正当竞争制度」(法制与社会、2008年第6号)179頁。最近のものとしては、王先林等著『経済法学專題研究』(法律出版社、2013年)165～166頁。

44) 陳丹舟「中国における競争法体系の構築(1)」、早稲田大学大学院法研論集第125号(2008年)256頁。

45) 反不正当竞争法と独占禁止法の立法構想について、当時の著名な学者の見解によると、次のように、その違いが述べられている。すなわち、反不正当竞争法は、不正な方式で競争を行う行為を制限することによって、経営者、消費者が虚偽、詐欺または不公正な競争行為の被害からまぬがれるためのものである。これに対して、独禁法は、市場が、個別の企業または集団によって支配される、もしくは、独占されることを予防し、または、少数の企業による市場の独占状態を打破・除去することによって、開放的かつ自由な市場を保障し、競争の展開を刺激するためのものであると特徴づけられた。すなわち、反不正当竞争法は、具体的な競争行為の保障を図るものであるのに対し、独禁法は、開放的かつ平等的な競争環境を創造することを図るものであるとされた。ただ、立法の形式については、二つの法律は、常に交錯あるいは一体化されており、二つの法律の執行機関は、多くの場合、同一機関である。これは、二つの法律の一体化を求める見解へと帰結する。楊紫烜『経済法』(北京大学出版社・高等教育出版社、1999年)175頁。

いて独占禁止法（反壟断法）起草グループ（国家経済体制改革委員会、国家工商行政管理总局等七部門が参加した）が設けられ、反独占と反不正競争に関する法規の起草作業を開始した。さらに、1988年までに同グループは、「独占及び不正競争禁止暫定条例草案」（第4稿）を提出した。ところが、最終的には、1993年、「反不正競争法」が採択され、独占禁止法の制定は見送られ、2007年まで待たなければならなかった<sup>46)</sup>。

反不正競争法は、その第1条の目的規定が述べているように、「社会主義市場経済の健全な発展を保障し、公平な競争を奨励・保護し、不正な競争行為を制止して、事業者及び消費者の適法な権利・利益を保護するために」、制定されたものである。つまり、反不正競争法が「事業者の適法な権利・利益を保護」するための立法であると位置づけられている。したがって、反不正競争法が規制する不正競争行為とは、「事業者によって、この法律の規定に違反して、その他の事業者の合法的な権利・利益を侵害し、社会経済秩序を乱す行為」（第3条第2項）であると定義されている。

一方、独占禁止法の目的が反不正競争法の目的と異なる点は、主に、「社会公共利益を維持・保護する」という点にあり、その規制対象は、「競争を排除または制限」する行為であるとされている<sup>47)</sup>。

したがって、「競争を排除または制限」行為である行政独占規制は、本来、反不正競争法には相応しくない内容となっている。

具体的にみると、反不正競争法は、全5章33条からなり、その第2章に、禁止すべき11の行為類型が規定されている。その11の行為類型を分類するなら、二つのグループに区分することが可能である<sup>48)</sup>。ひとつのグループは、この法律が本来的に規制の対象としてきた反不正当

---

46) 陳丹舟・前掲論文。

47) 陳丹舟・前掲論文。この違いは、当時の経済状況に一因があるといわれる。すなわち、反不正競争法の立法当時は、市場経済が中国に導入されて間もない時期であり、市場経済はまだ未成熟な段階にあり、市場には国有企業を除き、有力な民間企業が存在せず、外国企業の投資行為も制限されていた。このため、民間企業による独占行為やカルテルなどの競争制限的行為は、当時、大きな問題とはならなかったのである。また、反独占立法の規制範囲及び反独占の内容について、当時、立法者、学者の間に意見の対立があったことも、その一因であった。

48) 陳丹舟・前掲論文。



競争行為<sup>49)</sup>であり、もう一つのグループは、反独占行為に属するものであって、起草作業の最終段階で除外された「市場支配的地位の濫用」及びカルテル以外の行為であった<sup>50)</sup>。

このような状況のなかで、行政独占規制が反不正競争法に盛り込まれたことは、まさに、当時の行政独占規制の意義、行政独占規制と独占規制との関係、中国政府が<sup>51)</sup>、当時推進していた経済発展政策の一環である独占・寡占推進策と独占禁止政策との関係、独占禁止法と独占促進政策との緊張関係などを反映するものであった<sup>51)</sup>。これについて、のちに法と政策の融合という視点から、反不正競争法による行政独占規制から、独占禁止法による行政独占規制への変化の意義を踏まえたうえで、その背後にある政策と法の交錯、変化の過程を分析していくこととする。

### （1）規制の行為類型

まず、反不正競争法第7条は、行政独占<sup>52)</sup>について次のように規定する。「政府及びその所属部門は、行政権を濫用して、他人に対して、その指定する経営者の商品の購入を制限し、もって、他の経営者の正当な経営活動を排除してはならない。」（第1項）。「政府及びその所属部門は、行政権限を濫用して、地域外の商品が地域の市場に流入することを制限し、又は、地域の商品が地域外の市場に流出することを制限しては

49) 具体的には、①他人の登録商標の無断使用及び商品表示の虚偽等の不正商品行為（5条）、②商業賄賂行為（8条）、③虚偽広告（9条）、④営業秘密の侵害（10条）、⑤不当な景品付き販売（13条）、⑥営業誹謗行為（14条）である。

50) 具体的には、①不当販売（11条）、②「抱き合わせ販売」及び「拘束条件付き販売」（12条）、③独占的地位を有する公益事業者による取引先の限定（6条）、④行政権力の濫用による競争制限行為（行政独占）（7条）、⑤入札談合（15条）である。

51) 中国の学者の中には、競争法と競争政策あるいは経済政策との関係について、積極的な議論がみられる。たとえば、ある論者によると、競争政策は、市場競争規律と国家管理機能が互いに作用しあうものであるのに対し、競争法は、国家の競争政策を実現する根本的な手段であり、競争政策の体现である。その体现作用は、競争の基本原則、競争の領域及び競争の参加者及び競争政策の解釈権限等に現れる。呉宏偉『論競争法的政策功能』、中国人民大学学報、2001年第2号。また、別の論者によると、競争法の制定と実施は、常に一国の競争政策、産業政策を含む経済政策を体现するものであるため、有効かつ十分な競争、公平で合理的な競争及び経済発展の促進を競争法の政策目標にしなければならない、と論じている。盛傑民「競争法在中国：現状と展望」、楊紫烜編『經濟法研究 第1卷』（北京大学出版社、2000年）。

52) この法律の規定には、「行政独占」という文言は用いられていない。

ならない。」(第2項)。

この第7条第1項は、いわゆる「取引強制」<sup>53)</sup>という行政独占類型を規制するものである。「取引強制」とは、行政機関あるいはその所属部門が、行政権限を濫用して、事業者に対し、指定する事業者の商品(サービス、労務)を購入するよう、強要し、または、その他の事業者の正常な事業活動を制限することである<sup>54)</sup>。

そして、第7条第2項は、いわゆる「地域独占」(あるいは地域封鎖)という行政独占類型を規制するものである。つまり、「行政機関が、行政権限を濫用して、市場における商品・人・資金・技術などの地域間の自由な流通を制限する行為」を禁止するものである<sup>55)</sup>。この第7条第2項の規定を具体化するものとして、2001年4月に「市場経済活動における地域封鎖の禁止に関する国务院規定」が公布されている。同規定は禁止行為だけでなく、その処理についても、具体的に規定しており、第7条第2項の実施細則となっている<sup>56)</sup>。

## (2) 執行機関及び執行

反不正当竞争法第30条は、「政府及びその所属部門が、第7条の規定に違反して、他人に対してその指定する経営者の商品の購入を制限し、他の経営者の正当な経営活動を制限し、又は商品の地区相互間における正常な流通を制限した場合は、上級機関が、是正を命ずる。事案が重大である場合には、同級又は上級の機関が、直接、責任者に対して懲戒処分<sup>57)</sup>を課す。指定された経営者が、当該機会を利用して、品質が劣り、

53) 中国の学者の中で、行政独占を議論する際には、行政独占を地域独占、業種独占(部門独占)、取引強制及び企業合併強制という四区分を採用することが一般的である。たとえば、種明釗『競争法』(法律出版社、1998年)、323～327頁、王曉暉『競争法研究』(中国法制出版社、1999年)1～5頁、王保樹編『経済法原理』(社会科学文献出版社、2003年)241～244頁など参照。本稿では、上述の四区分のなかでも、地域独占と業種独占に対する規制の体系性と地域独占及び業種独占の規制に関する歴史的変遷の重要性などから、主に地域独占と業種独占を中心として行政独占を検討することとする。

54) 王保樹「論反壟断法对行政壟断的規制」、王曉暉編『反壟断法与市場經濟』(法律出版社、1993年)129頁以下。

55) 徐士英『競争法新論』(北京大学出版社、2006年)193頁。

56) 陳丹舟・前掲論文。

57) 懲戒処分は、中国語では「行政処分」と呼ばれている。この「行政処分」とは、「国家機関及び国有企業・事業単位が、法に基づき、軽微な法違反または規律違反を犯した当該所属職員に対して、課した一種の制裁的処理であり、こ

価格の高い商品を販売し、又は、みだりに費用を収受した場合は、監督・検査部門は、違法売上金を没収しなければならない、事案に応じて、違法売上金相当額以上で3倍以下の過料〔罰款〕<sup>58)</sup>を課すことができる。」と定めている。

この第30条の規定により、行政独占に関する調査は、主として県レベル以上の反不正当竞争法の執行機関である工商行政管理機関が担当する。しかし、違反した行政機関及びその直接の責任者を処分するのは、行政機関の上級機関である。

この規定は、政府が行政権を濫用して行った違法行為に対する法的責任についての規定でもある。すなわち、第7条が規定する強制取引と地区封鎖を行った者に対しては、「上級機関」が「是正命令」を出すだけでなく、「事案が重大な場合」には、「同級又は上級の機関」が「直接の責任者」に「懲戒処分」も課すことになる。そして、反不正当竞争法第30条は、行政独占行為の情状が重大な場合に、その直接責任者に対し懲戒処分を課すことができると定めている。なお、中国では、懲戒処分には、警告、過失記録、重大過失記録、降級、降職、免職という6種類<sup>59)</sup>のものがある。

この第30条にいう「上級機関」は、競争法の専門執行機関ではない。したがって、この上級機関に勤務する職員は、独占禁止法制問題に詳しいわけではなく、独占禁止法の執行を任務としているわけではない。さらに、この上級機関に、その下級機関が犯した行政独占行為を処理する権限が与えられているため、当該行政機関が、当該事件の開始決定、調査、聴聞及び決定と続く一連の手続をとらなければならない、これらの実施には、人的及び資金的資源を相当に投下する必要がある。また、各レベルの政府機関間の関係が、同じ職場の同輩関係であるという制約もあって、上級機関が、下級機関の競争制限行為に対し、監督・検査を行

---

れは同時に、罰された者の行政責任の形式の一つである」とされる。熊文釗『現代行政法原理』（法律出版社、2000年）483頁参照。

58) 「過料〔罰款〕とは、「行政処罰権限を有する行政主体が、法に基づいて、行政法規に違反した行為者に対して、一定期限内に、国家に一定額の金銭の納付を強制する処罰方式である」。姜明安編『行政法与行政訴訟法』（北京大学出版社・高等教育出版社、2004年）222頁参照。

59) 中華人民共和國公務員法（2005年4月27日採択、2006年1月1日施行）第56条。

うことがほとんどないというのが中国の実情である。また、上級機関は、下級機関の行政権濫用行為を故意に看過し、大きな問題を小さく扱い、小さな問題を黙認するといった態度を取っており、この結果、被害者の法的利益は保護されず、政府の行政権の濫用による競争制限の是正もできないという状況にある<sup>60)</sup>。従って、反不正当竞争法の第30条は有効に機能していないと、しばしば批判されている。

また、反不正当竞争法第3条第2項は、「県レベル以上の人民政府の工商行政管理部門は、不正当竞争行為に対して監督及び検査を行う。法律又は行政法規の規定により、その他の部門が監督及び検査を行う場合は、当該規定による。」と定めている。この規定から見ると、反不正当竞争法には、監督・検査担当部署に関する一般的規定はあるものの、その地位について、独立性や専門性を保障する規定がない。したがって、監督・検査部門の構成、設立、権限に関する具体的な規定が設けられていない。すなわち、中国には、アメリカ、ドイツ、日本などの先進諸国が有するような、独占禁止法の目的を実現するための専門的な独立した法執行機関は設けられていないのである。

さらに、政府及びその所属部門の行政権の濫用による競争制限行為に対しては、工商行政管理局ではなく、一般的な上級行政機関が是正を命ずることになっている。すなわち、反不正当竞争法第7条違反の事案について、工商行政管理機関に対しては、調査と報告書の提出を行わせるにとどまっている。

実際の運用状況をみると、工商行政管理機関が、行政独占規制に反した行為を取り締まる場合は、違法行為者である行政機関ではなく、競争制限行為によって作り出された非競争的市場から利益を得た民間企業に対して、処分(違法所得の没収と情状によるその3倍以下の過料)(30条)を行っている<sup>61)</sup>。工商行政管理機関は、違反行為を発見した場合、当該違反行為を行った政府機関の上級機関に対して措置をとるよう要請し得るが、上級機関は、競争を推進する意欲に欠けるため、また、上級と下

60) 王曉暉「依法規範行政性限制競争行為」、同編『反壟断法与市場經濟』(法律出版社、1998年)151～152頁。

61) 龔曉毅「中国反不正当竞争法とその運用状況」、公正取引678号(2007年)11頁。

級の行政機関は親密な仲間であるという関係をもっているため、実際は、上級機関が下級機関に対して措置をとることはまれであるといわれている<sup>62)</sup>。

### （3）従来の行政独占規制の問題点

このように、従来の反不正当竞争法を中心とする反行政独占に関する法制度は、公正な競争の市場を建設するという要求に応じておらず、これは、以下の点にも現れていた<sup>63)</sup>。

#### ①体系的な法規制の欠如

行政独占に関する規制は、多数の「条例」、「通達」、「規定」及び反不正当竞争法等、数十の法令の中に散在しており、執行機構は分散し、執行基準も不揃いである。また、反不正当竞争法が起草された当時は、中国における競争法についての理解が未熟であったため、様々な問題が未解決のままの状態となっている。

#### ②全体性と統一性の欠如

反行政独占関連法は、全体の統一を欠いており、内容もそれぞれ異なり、整合的な法体系になっていない。

#### ③権威の低さ

大部分の法令は国務院各部、委員会によって制定された行政法規で、その権威は低い。

#### ④法律責任の不明確さと不十分さ

行政独占行為に関する法律上の責任、例えば、行政独占に対する罰則は、十分であるとはいえない。反不正当竞争法第30条の規定によると、政府及びその所属部門が第7条の規定に違反し、すなわち、行政権限を濫用して競争を制限した場合にとられる法的措置は、「上級国家機関が是正を命じ、また、当該の事案が重大である場合には、同級または上級の機関が直接の責任者に対して「懲戒処分」を課すこととされている。つまり、行政独占の問題に関する規制手段は行政的規制手段のみであり、民事的または刑事的な規制は定められて

62) 孔祥俊『反不正当竞争法の適用と完善』（法律出版社、2000年）563頁。

63) 関＝黄＝曹・前掲書、37～39頁、鄭・前掲書、76～77頁、袁・前掲書、168～169頁参照。

いない。しかしながら、「懲戒処分」だけでは、執行力の確保は困難である。すなわち、政府及びその所属部門の行政権の濫用行為に対する抑止力は不足しているのである。

したがって、行政上の責任を追及する他に、事案の重大性に応じて、刑事上の責任を課す必要があると、しばしば言われてきた<sup>64)</sup>。

#### ⑤統一した独立の執行機関の欠如

従来、中国においては、独占禁止法令が散在していて、対応する執行機構もたくさんの行政機関に分散している。反独占の主な責務と反不正競争法の執行は、長い間、国家行政管理総局および地方各級工商行政管理機関によって行使されてきた。ところが、工商行政部門は、独立した専門的な独占禁止法の執行機関ではないため、十分な権威をもって職務を行うことが難しいという。また、価格関連の行政独占事件に関しては、中央政府のマクロ経済に関する行政機関である国家発展・改革委員会がこれを規制をしている。反不正競争法第3条第2項の規定によると、当該規定の運用機関は、法律または行政法規による特別の規定がない限り、県レベル以上の工商行政管理機関である。反不正競争法第30条の規定によると、行政独占の問題については、政府及びその所属部門の「上級機関」が所管機関である。すなわち、ここでは、工商行政管理局さえ、直接事務を処理する権限を持っていない。また、従来の法執行制度のもとでは、所管機関に独立性がなく、また、下級の所管機関が上級行政機関の監督活動を抑制することさえあるのである。

### 3 独禁法における行政独占規制の法構造

中国独占禁止法が基本的にEU競争法タイプのものであることはよく知られている<sup>65)</sup>。ところで、同法は、独占協定、市場支配的地位の濫用

64) 国務院「市場経済活動における地域封鎖の禁止に関する規定」(2001年4月)には、すでに刑事責任の規定が盛り込まれている。但し、基本法ではなく行政法規であるため、執行力が足りない。

65) 日本語文献として、例えば、于建国「中国独占禁止法についての若干の検討」立教大学大学院法学研究37号(2008年)1～35頁、高重迎「中国独禁法の施行に関する諸問題」桐蔭論叢第19号(2008年)127～137頁、谷原修身「中華人民共和国独占禁止法の検討—日米の独禁法的視点による分析」青山法学論集50巻4号(2009年)1～33頁、酒井亭平「中国独占禁止法の制定・施行」、

及び企業結合の3規制という欧州連合競争モデルを基礎としながら、本稿のテーマであり、かつ、中国に特殊な行政による競争の排除または制限（いわゆる行政独占）についても、この独禁法の規制対象に加えるという構造になっている<sup>66)</sup>。

### （1）行政独占の定義

中国独占禁止法第8条は、「行政機関並びに法律及び法規の授権により公共事務を管理する権限を有する組織は、行政権力を濫用して競争を排除し、又は制限してはならない」と定めている。

この規定により、「行政独占」とは「行政機関並びに法律及び法規の授権により公共事務を管理する権限を有する組織による、行政権力を濫用して、競争を排除・制限する行為である」と定義されている<sup>67)</sup>。

### （2）行政独占として規制される行為

先に述べたように、行政独占の行為類型に着目すると、同法の規制対象は、以下に掲げるように、地域独占行為型とそれ以外の型とに分けることができる<sup>68)</sup>。

#### ①地域独占型

イ 地域間における商品の自由な流通を妨げる行為（33条）

ロ 差別的な資格要件及び審査基準を設定し、または、法に基づかず情報を公表するなどの方法により、外部地域の事業者による当該地

---

日本国際経済法学会編『日本国際経済法学会年報 第18号』（法律文化社、2009年）79～107頁、栗田誠「日本から見た中国独占禁止法と東アジア競争法の課題」新世代法政策学研究第13号（2011年）117頁～166頁、川島富士雄「中国独占禁止法の執行体制と施行後の動向」公正取引700号（2009年）、12～19頁、同「中国独占禁止法～執行体制・実施規定・具体的事例～（上）（中）（下）」国際商事法務37巻3号359～368頁、同6号790～795頁及び同7号947～955頁（2009年）、川島富士雄「中国における競争政策の動向」公正取引749号（2013年）2～10頁参照。

66) 川島富士雄「中国独占禁止法の執行体制と施行後の動向」公正取引700号（2009年）12頁。

67) 安建主編『全国人民代表大会常務委員会法制工作委員会編 中華人民共和國反壟斷法積義』（法律出版社、1997年）26頁。

68) 中川裕茂編著『法務の疑問に答える 中国独禁法Q & A』（LexisNexis、2011年）164～165頁。

域における入札募集から排除したり、入札参加活動を妨害したり、制限したりする行為（34条）

- ハ 当該地域の事業者と比べて不平等な処遇をするなどの手段をとることで、地域外の事業者が当該地域において投資したり、支店の設立を排斥したり、制限したりする行為（35条）

## ②地域独占以外の型

イ 指定する事業者の提供する商品だけを取扱ったり、売買したり、使用したりすることで、他の事業者及び個人の行為を制限する行為、または、制限するに等しい行為（32条）

ロ この法律が定める独占行為をすることを事業者に強制すること（36条）

ハ 行政機関が、行政権力を濫用して、競争を排除したり、制限したりする内容の規制を有する抽象的行政行為（37条）<sup>69)</sup>

また、この独占禁止法による行政独占規制については、これを反不正当竞争法等による行政独占規制と比較する視点から、反不正当竞争法などが定める従来の規制を受け継いだものと、独禁法によって新たに設けた規制とがある<sup>70)</sup>。すなわち、独禁法が定める行政独占に関する規制の中で、同法第8条及び第51条第2項<sup>71)</sup>以外の規定が定めるものは、すべて従来の反不正当竞争法や2001年国務院の地域封鎖規定を引き継いだ規制である。この点については、のちに、独禁法の意義と限界を検討する際に、詳しく述べる。

## (3) 行政独占規制機関

中国の独占禁止を所管する機関は、通常「二段階・多機関」と呼ばれる仕組みをとっている。独占禁止委員会と国務院のもとにある多数の独

69) 第37条は、行政機関が競争を排除したり、制限したりする規制を含む抽象的行政行為の制定を禁止する規定である。中国では通常、法律・法規の授権により公共事務を管理する権限を有する組織は、抽象的行政行為を発する権限がないため、本条の対象となる実施主体は行政機関に限られる。

70) 陳乾勇・前掲（2009年）論文、28～31頁。

71) 独禁法第51条第2項は、「法律又は行政法規に、行政独占の処理について、別の定めがある場合、その定めによる」と規定しており、競争法以外にも、行政独占規制について、個別法が規制を行うことができる。



独占禁止法執行機関という二段階・多機関の構造である。このうち、独占禁止委員会は、國務院の下に設立され、競争政策立案、運用基準制定等の独占禁止業務の組織、各執行機関間や産業規制機関との調整、指導に責任を負う機関であり、直接的な法執行は行わない（9条）<sup>72)</sup>。

つぎに、國務院の下にある独占禁止法執行諸機関としては、商務部（事業者集中の規制・独占禁止委員会の事務）、国家發展改革委員会（独占的協定の規制、価格関連の行政独占の規制）、国家工商行政管理総局（市場支配的地位の濫用行為・行政権力の濫用行為の規制）の3機関が指定されている。つまり、行政独占規制に限ってみるならば、これを所管する執行諸機関は、中央のレベルでは、国家工商行政管理総局及び国家發展改革委員会である。

また、國務院の定める独占禁止法執行業務を担当する諸機関が、独占禁止法の執行業務に責任を負い、業務の必要に基づき、省・自治区、直轄市の人民政府の相応の機関に、その業務を委任できる（10条）。前に述べたように、反不正競争法第3条及び第16条は、地方ごとに、県レベル以上の工商行政管理機関が行政独占に関する監督検査権を有すると規定している。この規定によって、県以上のすべての工商行政管理機関に行政独占の監督検査権が付与されていた。他方、独禁法は、その10条によって、省と国家レベルの独占禁止法執行機関のみに、行政独占の監督検査権を付与しており、県、市レベルの工商行政管理諸機関には、この監督検査権を与えていない。この点は、行政独占に対する監督検査体制の集中・強化<sup>73)</sup>として評価できるが、反不正競争法が廃止されていない現状を考えると、監督検査権の所在は、分散したままであり、かえってはっきりしなくなっている。

72) 國務院弁公庁「國務院独占禁止委員会の主要職責及び構成職員に関する通知（國務院弁公庁關於國務院反壟斷委員會主要職責和組成人員的通知）」（2008年7月28日、国弁発〔2008〕104号）。独占禁止委員会は、國務院副総理を主任とし、商務部部長、發展改革委員会主任及び工商総局局長を含む4名の副主任、14の関係機関の副部長・副主任からなる委員で構成され、競争政策の研究・立案、市場における競争状況の調査・評価、ガイドラインの制定、独占禁止法の執行の調整などを担う。

73) 陳乾勇・前掲（2009）論文。

(4) 行政独占に対する措置

上級機関は、行政独占に関してその是正を命じることができる(51条)。直接責任を負う主管人員・その他直接責任者を法に基づき処分することもできる。独占禁止法執行諸機関は、関連の上級機関に、法に基づいて処分を上申することができる。また、別の定めのある場合は、その定めに従うとされている。このように、行政独占行為を行う行政機関に対しては、上級機関による是正命令が主要な規制であるという構造が維持されており、この規制の過程で、独禁法執行機関には意見陳述権が付与されている。

ただ、具体的にみると、反不正当竞争法第30条は、関係責任者に対する処分について、「情状が重大である場合、同級または上級機関は、直接、責任者に対して懲戒処分を行う」と規定していたが、独禁法第51条では、「上級機関は、直接の主管責任者及びその他の直接責任者に対して、法による処分を行う」と規定している。すなわち、「情状が重大である場合」を削除した点、「同級」を削除した点、「主管責任者」を加えた点が、反不正当竞争法30条と異なる規制となっている。「同級機関」を削除し、処分機関を「上級機関」に限定したことは、行政処分の実効性を強化することに役立つという評価<sup>74)</sup>がある。また、「主管責任者」という文言を加えることで、行政独占を実施する行政機関及びその関係者についても、規制を拡大して、その対象者にする狙いがある。

---

74) 陳乾勇・前掲(2009年)論文。