

中国反垄断执法 年度报告 (2019)

国家市场监督管理总局反垄断局 编

反垄断是社会主义基本经济制度的重要内容，做好反垄断工作对推动经济高质量发展，建设现代化经济体系、高标准市场体系和更高水平开放型经济新体制，实现国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。中国高度重视反垄断工作。党的十九大指出，要打破行政性垄断，防止市场垄断。党的十九届三中全会深化党和国家机构改革，要求加强和优化政府反垄断职能，实现反垄断统一执法。党的十九届四中全会要求建设高标准市场体系，完善公平竞争制度；强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，加强和改进反垄断执法；健全反垄断审查制度，赋予了反垄断工作新目标、新使命、新任务。党的十九届五中全会将公平竞争制度更加健全作为“十四五”经济社会发展重要目标，要求打破行业垄断和地方保护，形成国民经济良性循环；建设高标准市场体系，健全公平竞争审查机制，加强反垄断执法。

2008年《中华人民共和国反垄断法》施行，确立了市场竞争的基本原则和规则，是中国特色社会主义市场经济体制和法律体系不断完善的里程碑。在党中央、国务院领导下，中国反垄断执法机构奋发开拓、锐意进取，着力完善反垄断法律制度，扎实推进反垄断执法，不断深化反垄断国际合作，大力提升全社会公平竞争意识，中国反垄断工作走上了法治化、规范化、国际化、常态化的轨道，取得了举世瞩目的成就，为建设统一开放、竞争有序市场体系，推动经济高质量发展和保护消费者利益作出了积极贡献。2018年，中国组建国家市场监督管理总局，承担反垄断统一执

法职责，开启了中国反垄断事业新的历史篇章。

2019年是中国反垄断执法机构改革后的开局之年。市场监管总局坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，担当作为、改革创新，着力完善反垄断法律规则，构建反垄断统一执法的制度基础；着力加强和改进反垄断执法，更大发挥反垄断执法在深化供给侧结构性改革、推动经济高质量发展和维护消费者利益的作用；着力强化竞争政策基础地位，保障市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用；着力推动竞争规则的制度型开放，促进更高水平开放型经济新体制建设，反垄断工作迈上了新台阶，反垄断统一执法的制度优势，正在转化为更好的治理效能。

编撰发布中国反垄断执法年度报告，是市场监管总局贯彻落实党的十九届四中全会要求，加强和改进反垄断执法，切实提高反垄断执法透明度的一项重要举措。这有利于保障人民群众对反垄断执法的知情权和监督权，推动严格规范公正文明执法；有利于维护政府公信力，营造更加公开透明、规范有序、公平高效的法治环境；还有利于强化竞争宣传倡导，进一步扩大反垄断工作社会影响力，提升全社会的公平竞争意识。年度报告从反垄断立法执法、竞争政策实施、国际合作交流、竞争宣传倡导等方面，全景式展现了中国反垄断工作的进展和成效，对国内外各方面进一步了解中国反垄断工作，促进提升中国反垄断执法水平，具有重要意义。

市场监管部门将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记关于竞争政策和反垄断工作的指示批示精神，按照党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，以服务改革发展大局为目标，以新发展理念为引领，以保护市场公平竞争为己任，不断完善公平竞争制度，着力强化竞争政策基础地位，切实加强和改进反垄断执法，为推进国家治理体系和治理能力现代化、推动经济高质量发展和满足人民群众日益增长的生活需要，作出新的更大贡献。

目 录

第一章 工作综述	1
致力公平竞争 服务改革发展	1
第二章 执法成效	7
一、数据概览	7
二、垄断协议执法	10
三、滥用市场支配地位执法	14
四、经营者集中反垄断执法	18
五、滥用行政权力排除、限制竞争执法	26
六、2019 年反垄断执法典型案例	31
第三章 行业执法	41
一、医药行业	41
二、公用事业行业	46
三、建筑和房地产行业	48
四、石油化工行业	51
五、汽车行业	54
六、航空行业	56
七、信息通信行业	59
八、港口及相关行业	62
第四章 竞争政策	66
一、强化竞争政策基础地位理论研究	66
二、强化竞争政策实施的实践探索	69
三、全面落实公平竞争审查制度	72

第五章 法治建设	78
一、积极推进《反垄断法》修订	78
二、完善反垄断指南体系	81
三、制定反垄断部门规章	92
第六章 国际合作	113
一、切实加强合作机制建设	114
二、积极开展自贸协定竞争政策（反垄断）议题磋商	116
三、不断深化执法合作和多双边交流	119
第七章 竞争倡导	121
一、成功举办第八届中国竞争政策论坛	121
二、持续强化反垄断宣传培训	123
三、加强企业合规制度建设	127
第八章 地方工作	129
北京市	129
一、反垄断执法机构设置	129
二、2019 年主要反垄断工作	129
天津市	130
一、反垄断执法机构设置	130
二、2019 年主要反垄断工作	130
河北省	131
一、反垄断执法机构设置	131
二、2019 年主要反垄断工作	131
山西省	132
一、反垄断执法机构设置	132
二、2019 年主要反垄断工作	132
内蒙古自治区	133
一、反垄断执法机构设置	133
二、2019 年主要反垄断工作	133
辽宁省	134
一、反垄断执法机构设置	134
二、2019 年主要反垄断工作	134

吉林省	135
一、反垄断执法机构设置	135
二、2019 年主要反垄断工作	135
黑龙江省	136
一、反垄断执法机构设置	136
二、2019 年主要反垄断工作	136
上海市	137
一、反垄断执法机构设置	137
二、2019 年主要反垄断工作	137
江苏省	138
一、反垄断执法机构设置	138
二、2019 年主要反垄断工作	138
浙江省	139
一、反垄断执法机构设置	139
二、2019 年主要反垄断工作	139
安徽省	140
一、反垄断执法机构设置	140
二、2019 年主要反垄断工作	140
福建省	141
一、反垄断执法机构设置	141
二、2019 年主要反垄断工作	141
江西省	142
一、反垄断执法机构设置	142
二、2019 年主要反垄断工作	142
山东省	143
一、反垄断执法机构设置	143
二、2019 年主要反垄断工作	143
河南省	144
一、反垄断执法机构设置	144
二、2019 年主要反垄断工作	144
湖北省	145
一、反垄断执法机构设置	145
二、2019 年主要反垄断工作	145

湖南省	146
一、反垄断执法机构设置	146
二、2019年主要反垄断工作	146
广东省	147
一、反垄断执法机构设置	147
二、2019年主要反垄断工作	147
广西壮族自治区	148
一、反垄断执法机构设置	148
二、2019年主要反垄断工作	148
海南省	149
一、反垄断执法机构设置	149
二、2019年主要反垄断工作	149
重庆市	150
一、反垄断执法机构设置	150
二、2019年主要反垄断工作	150
四川省	151
一、反垄断执法机构设置	151
二、2019年主要反垄断工作	151
贵州省	152
一、反垄断执法机构设置	152
二、2019年主要反垄断工作	152
云南省	153
一、反垄断执法机构设置	153
二、2019年主要反垄断工作	153
西藏自治区	154
一、反垄断执法机构设置	154
二、2019年主要反垄断工作	154
陕西省	155
一、反垄断执法机构设置	155
二、2019年主要反垄断工作	155
甘肃省	156
一、反垄断执法机构设置	156
二、2019年主要反垄断工作	156

青海省	157
一、反垄断执法机构设置	157
二、2019 年主要反垄断工作	157
宁夏回族自治区	158
一、反垄断执法机构设置	158
二、2019 年主要反垄断工作	158
新疆维吾尔自治区	159
一、反垄断执法机构设置	159
二、2019 年主要反垄断工作	159
新疆生产建设兵团	160
一、反垄断执法机构设置	160
二、2019 年主要反垄断工作	160
第九章 反垄断机构	161
一、国务院反垄断委员会	161
二、国家市场监督管理总局	162
三、地方市场监管部门	162
第十章 大事记	165
一、2007~2018 年	165
二、2019 年	176
附 录	185
一、关于汽车业的反垄断指南	185
二、关于知识产权领域的反垄断指南	197
三、横向垄断协议案件宽大制度适用指南	206
四、垄断案件经营者承诺指南	210
五、禁止垄断协议暂行规定	213
六、禁止滥用市场支配地位行为暂行规定	219
七、制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定	227

第一章

工作综述

致力公平竞争 服务改革发展

2019年是新中国成立70周年，是以坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化为主轴，系统性、整体性、协同性全面深化改革的一年。这一年，党的十九届四中全会对反垄断工作作出全面部署，工作方向、目标和任务更加清晰；这一年，反垄断执法机构改革成效全面彰显，反垄断统一执法的制度优势正在转化为更好的治理效能，为中国第二个十年的反垄断执法奠定了良好开局；这一年，我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心的发展思想，坚持贯彻落实新的发展理念，全面推进反垄断各项工作，有力保护公平竞争，在改革发展中的作用越发突出。

强基固本，着力建立与统一执法相适应的制度规则体系

机构改革实现反垄断统一执法，掀开中国反垄断事业新的历史篇章。统一执法，需要建立统一的工作制度规则，塑造统一的执法理念和文化，形成统一的监管思路，锤炼统一的工作作风。2019年，反垄断工作突出制度建设主线，整合优化机构改革前不同部门的法律规定和工作制度，建立起与统一执法相适应的制度规则体系。

统一反垄断配套指南和规章。国务院反垄断委员会印发《关于汽车业的反垄断指南》等4部指南，阐释反垄断执法思路，增强反垄断法律制度的可操作性和可预期性，为市场主体建立公开透明的制度规则。市场监管总局制定《禁止垄断协议行为暂行规定》《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》《制止滥用行政权力排除限制竞争行为暂行规定》3部规章，统一反垄断执法程序、尺度和标准。组织召开反垄断配套规章专题新闻发布会，发表规章解读文章，在全国市场监管系统反垄断工作会议、市场主体反垄断培训班等场合，对指南和规章进行全面解读，

促进经营者提高守法意识，为规范执法和引导守法创造更好的制度环境。

统一反垄断工作制度规则。适应机构改革实现反垄断统一执法要求，制定《国务院反垄断委员会工作规则》等6项规则，进一步完善国务院反垄断委员会工作制度。组建新一届国务院反垄断委员会专家咨询组，建立市场监管总局反垄断专家库，推动反垄断理论研究不断深入，反垄断工作智力支持更加有力。制定涉及案件调查、经营者集中审查、垄断案件处罚等各个方面，覆盖业务全流程和案件调查审查全过程的27项工作制度，印发反垄断执法文书格式范本，实现反垄断各项工作有章可循、统一规范。

有序推进《反垄断法》修订。以增强反垄断法律制度的科学性、前瞻性和有效性为目标，分7个专题深入开展《反垄断法》修订理论研究，系统梳理比较成熟市场经济国家做法，充分借鉴反垄断领域前沿理论研究成果，为实现科学立法奠定坚实的理论基础。坚持开门立法的基本原则，广泛征求国务院反垄断委员会成员单位，地方市场监管部门，国有、民营、外资等各类市场主体和专家学者意见，与欧盟、美国、德国、英国等主要司法辖区反垄断执法机构围绕修法中的重点、难点问题面对面深入交流，并于2020年1月将《反垄断法》修订草案在市场监管总局官网公开征求社会公众意见。从反馈情况看，修订草案得到国内外各方面高度肯定和广泛关注。

切实提升反垄断执法能力。建立反垄断大讲堂制度，全年举办“大讲堂”40期，邀请反垄断理论研究和实务人员走上讲台，强化干部交流，拓宽干部视野，提升业务能力。组织编写全国统一的《中国反垄断立法与执法实践》培训教材、执法手册和2019年反垄断规章指南汇编，为建设高素质专业化反垄断执法队伍，提升全国反垄断执法人员的执法能力和水平奠定坚实基础。建立全国反垄断执法人员集中培训制度，2019年举办全国市场监管部门反垄断业务骨干培训班，通过培训促进全国反垄断执法队伍加快实现全面融合、深度融合，提高全系统的反垄断执法能力和水平。

精准出击，着力提升反垄断执法威慑力

执法是反垄断工作的重中之重。2019年，反垄断人以敢于担当的意识、敢为人先的精神和敢闯敢干的气魄，坚持以保护市场公平竞争和维护消费者利益为主线，坚持严格规范公正文明执法，突出重点、克难攻坚，扎实推进反垄断执法工作。2019年共立案调查垄断案件103件，结案46件，罚没金额3.2亿元。其中立案调查垄断协议案件28件，作出行政处罚12件；立案调查滥用市场支配地位案件15件，作出行政处罚4件；办理滥用行政权力排除、限制竞争案件84件，其中立案调查24件，纠正12件；调查经营者集中未依法申报案件36件，作出行政处罚18件。

收到经营者集中申报 503 件，立案 462 件，审结 465 件。反垄断执法始终利剑高悬，形成强大威慑力，有力促进全国统一开放、竞争有序市场体系建设。

着力深化供给侧结构性改革。坚持深化经济分析，在深入研究集中对市场竞争影响的基础上，附条件批准半导体、船舶、医药、汽车等行业经营者集中案件 5 件，有针对性设置救济措施，保护了相关市场公平竞争，促进相关行业和企业持续健康发展。围绕经济发展大局，进一步提高经营者集中审查效率，降低企业制度性交易成本，推动经济转型升级。经营者集中反垄断审查工作得到企业充分肯定和高度赞赏，来自国有、民营、外资等领域的市场主体向执法机构赠送锦旗 4 面，对执法机构科学、精准和高效的执法工作表示感谢。

着力保护消费者利益。坚决落实党中央、国务院决策部署，针对人民群众反映强烈的原料药垄断问题，重拳出击、积极作为，组织召开原料药反垄断执法专题会，部署开展原料药反垄断集中执法。市场监管总局对“葡萄糖酸钙原料药垄断案”直接立案调查，严格遵循“事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、手续完备、程序合法”的原则，扎实推进执法工作，科学制定处理方案。组成专案组开展原料药反垄断执法专项督导，督促地方反垄断执法机构抓紧开展线索核查，依法立案调查原料药垄断案件，形成对原料药垄断行为的全面打击态势，有效遏制垄断行为多发态势。积极创新执法方式，在切实加强反垄断执法的基础上，组织召开建材领域垄断行为告诫会，查处垄断案件 4 件，指导全行业开展自查自纠，全面规范企业生产经营行为，进一步提升反垄断执法效能。切实加强公用事业领域反垄断执法，查处垄断案件 4 件，及时制止侵害消费者利益的垄断行为，有力保护消费者合法权益。

着力维护全国统一大市场。进一步深化滥用行政权力排除、限制竞争反垄断执法，围绕执法中发现和社会各方面反映的突出问题，聚焦重点领域，进一步加大执法力度、提升执法精度。以医药、建筑、交通、招投标与政府采购等为重点，部署开展滥用行政权力排除、限制竞争专项执法行动，坚决防止和制止政府对市场活动的不当干预，破除地方保护和市场分割，维护全国统一市场。

改革开拓，着力强化竞争政策基础地位

强化竞争政策基础地位是党中央作出的重大决策部署，对加快完善社会主义市场经济体制，推动经济高质量发展，具有十分重要的战略意义。反垄断执法机构肩负统筹实施竞争政策的重要职责，坚决贯彻落实党中央决策部署，从统一认识、政策研究、完善制度、探索实践多个方面，改革创新、综合施策，着力提升竞争政策的科学性、针对性和有效性，大力推动竞争政策落实落地。

全面落实公平竞争审查制度。切实加强公平竞争审查制度落实情况的督促

检查，2019年9月顺利实现国家、省、市、县四级政府全覆盖，为从源头规范政府行为提供了有力的制度保障。切实强化公平竞争审查制度威慑力，公布30起违反公平竞争审查标准的典型案例，组织开展2019年公平竞争审查督查，推动将公平竞争审查纳入市县法治政府建设示范指标体系，不断增强制度刚性约束。经国务院批准，市场监管总局等4部委印发《关于开展妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作的通知》，对县级以上地方各级人民政府及其所属部门和国务院部门在2019年12月31日前制定的规章、规范性文件和其他政策措施中，妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法进行全面清理。总结制度实施经验，制定《公平竞争审查第三方评估实施指南》，鼓励和支持政策制定机关引入第三方评估，提高审查质量，确保审查效果，推动公平竞争审查制度不断完善。

大力推动竞争政策在自贸区先行先试。自贸试验区的功能定位与实施竞争政策高度契合。在自贸试验区深入实施竞争政策将推进制度创新，在促进自贸试验区快速发展的同时，也可以为强化竞争政策基础地位探索有效路径。2019年4月，市场监管总局批复支持中国（海南）自贸区实施强化竞争政策试点，确定强化竞争政策实施的18项具体措施，着力探索竞争政策实施的有效路径。指导中国（海南）自贸区成立反垄断委员会，确定先行先试的重点内容和方向，为全国竞争政策实施积累可复制、可推广的经验。推动进一步扩大自贸试验区开展强化竞争政策试点范围，用自贸试验区试点的“星星之火”，推动强化竞争政策实施在中国形成“燎原之势”。

着力深化竞争政策理论研究。理论是行动的先导。对强化竞争政策基础地位这一理论性、实践性和创新性都很强的工作而言，深化理论研究具有十分重要的意义。2019年，深入开展竞争政策实施总体框架、强化竞争政策基础地位思路和保障措施等重大课题研究，通过理论研究深化认识、澄清误解，化解争议、统一思想。将调查研究作为谋事之基、成事之道，围绕强化竞争政策基础地位，面向国有、民营和外资企业等各类市场主体，中央和地方政府部门、专家学者等开展深入调研，广泛听取各方面意见，了解竞争政策制定和实施中面临的主要问题，寻求问题解决路径。进一步完善中国总体市场竞争状况评估报告，开展航空制造、航空运输、保险、原料药4个行业市场竞争状况评估，为增强竞争政策的科学性、针对性和有效性提供有效支撑。

切实提升全社会公平竞争意识。增强各类市场主体的公平竞争意识，是竞争政策得以有效实施的社会基础。2019年，市场监管总局以“更高水平开放与竞争政策”为主题，成功举办第八届中国竞争政策论坛，这是论坛举办以来第一次由反垄断执法机构直接主办，280余名执法机构官员、专家学者、企业和律师代表出席，各方交流了思想、凝聚了共识，广泛宣传了机构改革以来中国反垄断立

法和执法成就，扩大了中国在国际反垄断领域的影响力。组织编写《公平竞争审查制度学习读本》，开辟聚焦公平竞争审查制度专栏，加强公平竞争审查制度的深度解读和实践指引。与国务院国有资产监督管理委员会等有关部门联合举办反垄断法专题培训班，切实增强市场主体自觉遵守反垄断法律制度的意识和能力，促进竞争文化广泛传播，使公平竞争理念更加深入人心。

开放共赢，着力参与全球竞争治理

反垄断的市场化法治化国际化程度很高。在经济全球化、企业竞争国际化的大背景下，强化反垄断领域的国际交流合作，加强全球竞争治理，保护全球市场公平竞争，对深化国际经贸合作，实现全球共同繁荣进步，具有十分重要的意义。2019年，围绕建设更高水平开放型经济新体制的发展目标，反垄断领域国际交流合作进一步发力，在实现规则等制度型开放中展现出更大作为。

切实深化常态化制度化机制建设。市场监管总局秉持开放理念，围绕开放大局，不断加强与其他国家和地区反垄断执法机构的合作机制建设。2019年，与欧盟、日本、韩国等国家和地区签署反垄断合作备忘录13件，合作范围进一步拓展，合作内容进一步深化。与欧盟竞争总司成功举办第12次中欧竞争政策对话，举行第十八届、第十九届中欧竞争政策周研讨会，就双方共同关心的话题进行深入研讨。与韩国公平交易委员会、摩洛哥竞争委员会举行年度交流，与葡萄牙竞争委员会研讨建立合作机制。积极参加第六届金砖国家竞争大会，自大会举办以来，中国代表团首次在会议所有环节发言，充分彰显中国深度参与国际竞争事务管理、主动对接引领国际竞争规则的大国风范。

积极引领和参与制定国际竞争规则。将竞争政策和反垄断议题作为多双边自贸协定中的重要内容，已经是自贸谈判中的基本共识。2019年，在《中新自由贸易协定升级议定书》中增设竞争政策和反垄断执法议题，深度参与中日韩、中秘、中挪、中以等多双边自贸协定谈判，为保护投资和贸易自由化成果提供规则保障。深入研究加入国际竞争网络和竞争执法程序合作框架，积极参与反垄断国际合作规则的讨论和制定，在全球竞争治理中发出中国声音，贡献中国智慧。建立中国企业境外反垄断应对机制，强化企业反垄断意识，保护企业从“走出去”中的合法权益。

不断扩大中国反垄断工作国际影响力。密切反垄断执法机构的日常交流合作，围绕反垄断执法中面临的共同问题进行深入交流研讨，对维护全球市场公平竞争具有重要意义。2019年，市场监管总局在十余起重大案件中与美国、欧盟等反垄断执法机构加强沟通交流，分享执法经验，协调反垄断执法立场和尺度。积极参加联合国、OECD、APEC等国际组织和美国、德国、俄罗斯、新加坡等

举办的反垄断国际会议，深入宣传中国反垄断机构改革进展和工作成效，展示中国法治化专业化反垄断执法形象，不断提升中国在全球竞争治理舞台上的地位和作用。

2019年成绩斐然，2020年更加可期。党的十九届四中全会指出，要建设高标准市场体系，完善公平竞争制度；强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，加强和改进反垄断执法；健全反垄断审查制度，进一步明晰了反垄断努力方向，增强了反垄断工作信心。新的一年，我们将继续坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持新发展理念，准确把握反垄断工作面临的新形势新任务新要求，切实提高政治站位，强化使命担当，把坚持党的领导和反垄断事业统一起来；强化发展站位，把政府有为和市场有效统一起来；突出法治站位，把制度建设和依法行政统一起来；强调民生站位，把公平竞争和人民福祉统一起来；注重专业站位，把健全体系和能力建设统一起来，努力保护公平竞争，为推动经济高质量发展、满足人民对美好生活新期待作出新的更大贡献。

第二章

执法成效

一、数据概览

2019年，市场监管部门坚持以保护市场公平竞争和维护消费者合法权益为主线，扎实推进反垄断执法，大力查处垄断协议和滥用市场支配地位案件，依法加快审查经营者集中案件，有效制止滥用行政权力排除、限制竞争行为，始终保持对垄断行为的强大威慑力，有力保护市场公平竞争，维护消费者合法权益。2019年，共立案调查垄断案件103件，结案46件，罚没金额3.2亿元；收到经营者集中申报503件，立案462件，审结465件（见图2-1、图2-2）。

（一）垄断协议执法

立案调查垄断协议案件28件，结案12件，罚没款2.77亿元（见表2-1）。

（二）滥用市场支配地位执法

立案调查滥用市场支配地位案件15件，结案4件，罚没款3387万元（见表2-1）。

（三）经营者集中反垄断审查

收到经营者集中申报503件，立案462件，审结465件。其中，附条件批准5件（见图2-2）。

对36件违法实施集中案件开展调查，对18件公开作出行政处罚，合计处罚金额725万元（见表2-1）。

监督附条件执行案件28件，解除2起附条件案件执行。

（四）滥用行政权力排除、限制竞争执法

办理滥用行政权力排除、限制竞争案件84件，其中立案调查24件，纠正滥

用行政权力排除、限制竞争行为 12 件（见表 2-1）。

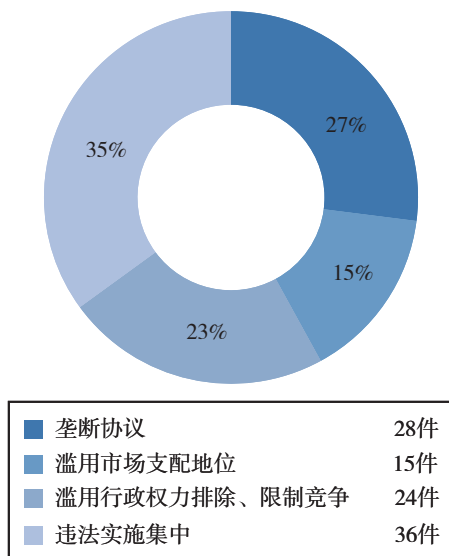


图 2-1 2019 年垄断案件立案数据

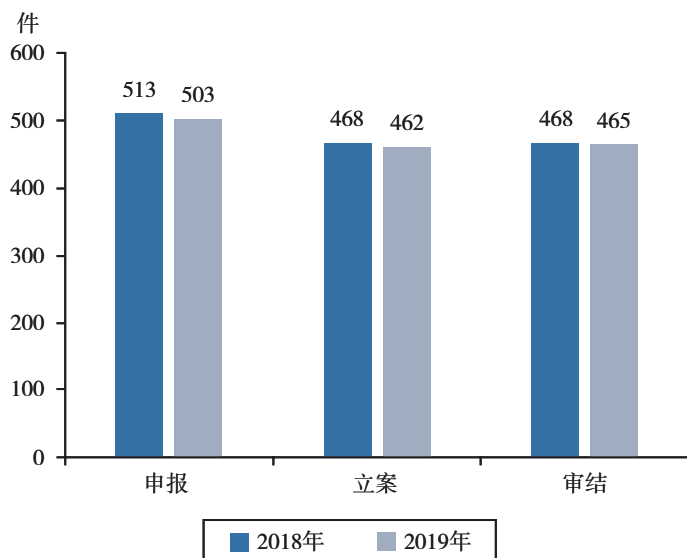


图 2-2 2019 年经营者集中反垄断审查数据

表 2-1 2019 年垄断案件结案数据

案件类型	结案数量（件）	罚没金额（万元）
垄断协议	12	27,713
滥用市场支配地位	4	3387
违法实施集中	18	725
滥用行政权力排除、限制竞争	12	—
合计	46	31,825

2019 年是反垄断执法机构改革后的第一年，反垄断统一执法的制度优势，正在转化为更好的治理效能。反垄断执法呈现以下突出特点：

一是执法力度进一步加大。始终将执法作为反垄断工作的重中之重。2019 年，全国垄断协议和滥用市场支配地位行为案件立案 43 件，结案 16 件，罚没金额 3.1 亿元；立案数量与 2018 年相比同比增长 19.4%，结案数量与 2018 年持平，罚没金额同比增长 11.9%，反垄断执法形成常态化局面（见图 2-3）。

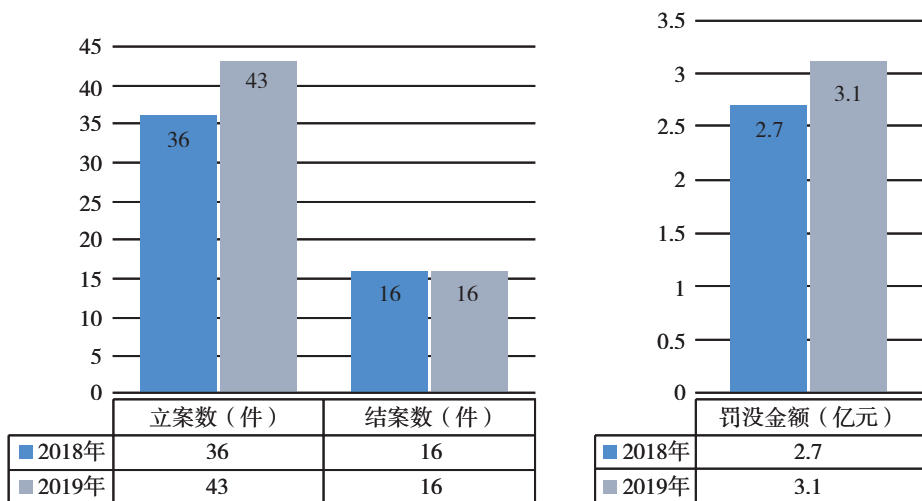


图 2-3 垄断协议和滥用市场支配地位案件统计

二是执法为民更加突出。在 2019 年查办的案件中，建材领域 18 件，公用事业领域 17 件，原料药行业 6 件、通信行业 4 件，均是与民生密切相关的领域，不少案件社会关注度高，人民群众反响好。特别是组织开展对原料药、建材领域

反垄断集中执法，有效遏制了这些领域垄断行为多发态势，有力维护了市场公平竞争，保护消费者利益，增强了人民群众获得感和幸福感。

三是执法程序进一步规范。在对省级市场监管部门进行普遍授权后，市场监管总局通过建立并严格执行案件处理前报告制度、立案和案件处理后的备案机制，切实加强对省级市场监管部门反垄断执法的指导；通过案件处理后的信息公开制度进一步提升了反垄断执法的公平公正性、规范性和透明度；通过印发《反垄断案件专用文书格式范本》，规定了14种反垄断行政执法处理程序适用的文书格式范本，实现了反垄断执法文书有章可循；反垄断执法有序开展，形成了统一规范的反垄断执法新格局。

四是执法标准明确统一。市场监管总局对垄断行为处罚裁量作出明确规定，要求省级市场监管部门在作出中止调查决定、终止调查决定或者行政处罚告知前，或者对行政性垄断案件提出依法处理的建议或结束调查前，向市场监管总局报告，在全国范围内统一反垄断执法尺度和标准，为市场主体确立统一明确的竞争规则。

五是执法思路更加清晰。2019年市场监管总局制定出台《禁止垄断协议暂行规定》《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》3部规章，明确和细化《反垄断法》规定的垄断协议、滥用市场支配地位和滥用行政权力排除、限制竞争各类垄断行为的认定因素，为反垄断执法提供更加清晰的执法思路。

六是系统合力不断增强。机构改革后，市场监管总局对省级市场监管部门进行普遍授权，赋予省级市场监管部门在查处和启动反垄断调查时更多的自主权，进一步增强省级市场监管部门执法主动性，既充实了反垄断执法力量，也有利于提高执法效率。执法过程中，市场监管总局充分调动省级市场监管部门执法力量，在原料药、建材等领域开展反垄断集中执法，形成上下联动、协调配合的良好工作局面，建立了优化协同高效的反垄断执法体制。

二、垄断协议执法

垄断协议是对市场竞争危害性较为严重，也是包括中国在内的世界各国和地区反垄断执法机构的重点监管内容。自2008年8月1日《反垄断法》实施以来，反垄断执法机构一直把垄断协议执法作为重点常抓不懈。至2018年年底，反垄断执法机构围绕企业和消费者反映强烈的突出问题，严厉查处燃气、药品、汽

车零部件、乳粉等领域垄断协议行为，查处垄断协议案件 172 件，累计罚没款金额 41.92 亿元。2013 年查处五粮液公司限定最低转售价格案、婴幼儿乳粉价格垄断案，恢复了品牌内竞争，保护了消费者权益。2014 年查处日本 8 家汽车零部件企业垄断协议行为，维护了下游汽车生产商的利益。2016 年、2018 年先后查处艾司唑仑药品垄断案、美敦力医疗器械垄断案和冰醋酸原料药案，规范了药品领域公平竞争秩序，保护了患者和相关经营者的合法权益。2018 年，查处山东 6 家商场垄断协议案，有效阻止了联合抵制交易行为；查处深圳港区拖轮公司垄断协议案、天津港口岸堆场垄断案，理顺港口各环节竞争状况，维护港口运营秩序；查处哈大齐地区压缩天然气垄断协议案，恢复了天然气产品的市场竞争。反垄断执法机构通过 10 年的垄断协议执法，对违法者形成有力震慑，保护了市场公平竞争，保障和改善了民生，净化了市场环境。

2019 年，市场监管总局重点围绕价格垄断协议、群众关切的民生领域和建材行业垄断协议案件执法，实现了“查处一案件，规范一行业”的执法效果。全年立案 28 件，同比增长 47.4%；结案 12 件，同比增长 9.1%，其中处罚 11 件，作出终止调查决定 1 件。罚没款 2.77 亿元，同比增长 79.9%（见图 2-4）。对 1 件垄断协议案件作出中止调查决定。案件主要分布在建材、餐饮、汽车销售、机动车检测、燃气等领域，涉及 2 个行业协会和 56 家企业。

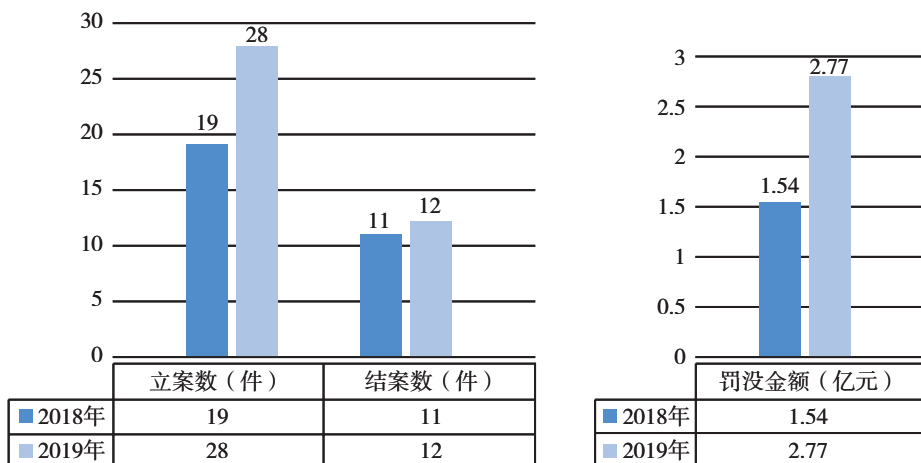


图 2-4 垄断协议案件

（一）重点查处价格垄断协议，促进经济高质量发展

价格垄断协议是对竞争危害最严重的垄断协议，使市场无法有效配置资源，

严重妨碍市场机制正常发挥作用,阻碍经济健康发展。2019年,市场监管部门将价格垄断协议作为执法重点,处罚的11件垄断协议案件中有7件涉及价格问题,占比63.6%。其中5件为横向垄断协议,涉及经营者之间固定或变更商品价格;2件为纵向垄断协议,涉及经营者与交易相对人固定或者限定向第三人转售商品的价格或最低价格。通过查处价格垄断协议,恢复价格信号功能,优化资源配置,促进经济发展。

在湖北省咸宁市3家机动车安全技术检测企业垄断协议案中,3家涉案企业进行意思联络并保持机动车安全技术检验费价格一致的行为,排除、限制了经营者之间的竞争,违反《反垄断法》第十三条第一款第一项禁止经营者之间达成固定或者变更商品价格的垄断协议的规定。湖北省市场监督管理局依法对3家涉案企业作出行政处罚决定,责令停止违法行为、没收违法所得并处2018年度销售额5%罚款,合计没收违法所得96.91万元,罚款22.51万元。

(二) 突出民生领域执法,增进人民福祉

市场监管部门持续关注、严肃查处民生领域中的垄断协议行为。2019年,查处长安福特实施纵向垄断协议案、丰田汽车(中国)投资有限公司垄断案、张家界市永定区7家瓶装液化石油气垄断案、湖北省咸宁市3家机动车安全技术检测企业固定价格案、菏泽汽车行业协会联合抵制交易案等一批民生案件。通过执法,打破了汽车销售、燃气、机动车检测等领域的垄断联盟,保护了相关领域竞争,使相关商品和服务价格恢复竞争水平,维护了人民群众切身利益。

在丰田汽车(中国)投资有限公司垄断案中,2015年6月至2018年2月丰田汽车通过召开经销商会议、巡店、微信通知等方式,统一江苏省内经销商在互联网平台销售雷克萨斯汽车的网络报价并限定部分车型整车转售价格,要求经销商不得降低报价。丰田汽车的行为限制了经销商间的价格竞争,剥夺了经销商自主定价权,损害了消费者的合法权益,违反《反垄断法》第十四条禁止固定或限定向第三人转售商品价格或最低价格的规定。江苏省市场监督管理局依法作出行政处罚决定,责令丰田汽车停止违法行为并处其上一年度销售额2%罚款,合计8761.31万元。

(三) 集中查处建材行业违法行为,推动供给侧结构性改革

近年来,建材行业产能过剩问题较为突出,在“去产能”过程中,部分地区出现了垄断协议问题,社会各界对此意见较大。2019年,市场监管总局和省级市场监管部门对此集中力量开展执法,共查处建材领域垄断协议案件4件,涉案企业32家,实施经济处罚1675.12万元(见表2-2),有效遏制了建材行业垄断

协议行为愈演愈烈的态势，提升了企业合规意识，推动了供给侧结构性改革。

表 2-2 2019 年处罚的建材行业垄断协议案件

案件名称	罚没金额（元）	执法机构
重庆市烧结砖生产经营行业垄断协议案	3,869,791.56	重庆市市场监督管理局
延安市混凝土企业垄断协议案	4,922,907.73	陕西省市场监督管理局
浙江衢州商品混凝土有限公司等 8 家公司垄断协议案	7,708,477.00	浙江省市场监督管理局
山西运城永济市 5 家混凝土企业垄断协议案	250,000.00	山西省市场监督管理局

浙江衢州商品混凝土有限公司等 8 家公司垄断协议案是 2019 年建材行业垄断协议案件中处罚金额第一大案。8 家混凝土生产企业以《行业自律公约》形式达成并实施了垄断协议，在 2018 年 5~7 月实施限制预拌混凝土生产数量及销售数量等行为，获取了对衢州市区预拌混凝土市场的绝对控制权，排除、限制了市场竞争。相关行为违反了《反垄断法》第十三条第一款第二项禁止经营者之间达成限制商品的生产数量或者销售数量的垄断协议的规定，浙江省市场监督管理局依法对 8 家涉案企业作出行政处罚决定，责令停止违法行为并处上一年度销售额 1% 罚款，合计罚款 770.85 万元。

（四）首次查处买方垄断协议，全方位监管经营者市场行为

《反垄断法》实施 11 年来，执法机构查处的垄断协议案件几乎均为相关商品或服务的卖方之间达成垄断协议行为。2019 年查处了首例买方垄断协议案件，即内蒙古赤峰市巴林左旗餐饮行业垄断协议案，是买方之间以联合抵制交易形式达成垄断协议。本案中，巴林左旗餐饮行业商会组织会员单位对啤酒、白酒、粮油、肉、调味料等部分餐饮服务用量较大商品实行“捆绑式招标采购”制度，要求会员单位不得从非中标单位以外的经营者中购买同类商品，中标单位也不得以低于中标价格向非会员单位销售合同约定商品。会员单位的行为消除了他们在购买商品过程中的竞争，通过联合增强了买方市场力量从而控制商品供应商或降低购买商品价格，构成了买方垄断协议。相关行为违反了《反垄断法》第十三条第一款第五项禁止经营者之间达成联合抵制交易的垄断协议和第十六条“行业协会不得组织本行业的经营者从事本章禁止的垄断行为”的规定，内蒙古自治区市场监管局依法对巴林左旗餐饮行业商会处以 20 万元罚款，并对其余 4 家涉案企业处以上一年度销售额 3% 罚款，合计罚款 45 万元。

三、滥用市场支配地位执法

我国《反垄断法》实施以来,反垄断执法机构积极有效开展滥用市场支配地位反垄断执法,取得了显著成效,有力保护了市场公平竞争,维护了消费者利益,营造了公平有序的市场环境。2008~2018年,反垄断执法机构共查处滥用市场支配地位案件58件,实行政处罚70多亿元,调查处理的案件涉及半导体、通信、化工、医药、交通、公用事业等几十个行业和领域,查办了高通公司滥用市场支配地位案、利乐公司滥用市场支配地位案等重大典型的案件,产生了广泛而深远影响。经过10年的执法,反垄断执法机构树立了执法权威,进一步明确了滥用市场支配地位反垄断执法的基本原则和思路,逐步优化了执法程序,不断提升滥用市场支配地位反垄断执法的质量和水平。2018年机构改革后,市场监管总局反垄断局设立专门处室负责滥用市场支配地位案件的调查处理,并授权省级市场监管部门开展执法,完善了执法机制、执法程序和组织保障,持续加大执法力度,进一步推动反垄断执法在滥用市场支配地位中取得新成效。

2019年,市场监管总局持续加大滥用市场支配地位反垄断执法力度,突出执法重点、回应社会关切、提升办案质量,有力维护市场公平竞争,保护消费者利益,营造良好的市场环境,执法取得积极成效。2019年,市场监管部门立案调查滥用市场支配地位案件15件,其中公用事业领域7件,原料药领域4件,其他领域4件。办结滥用市场支配地位案件4件,罚没款3387万元,涉及没有正当理由限定交易、附加不合理交易条件等滥用市场支配地位行为(见图2-5)。

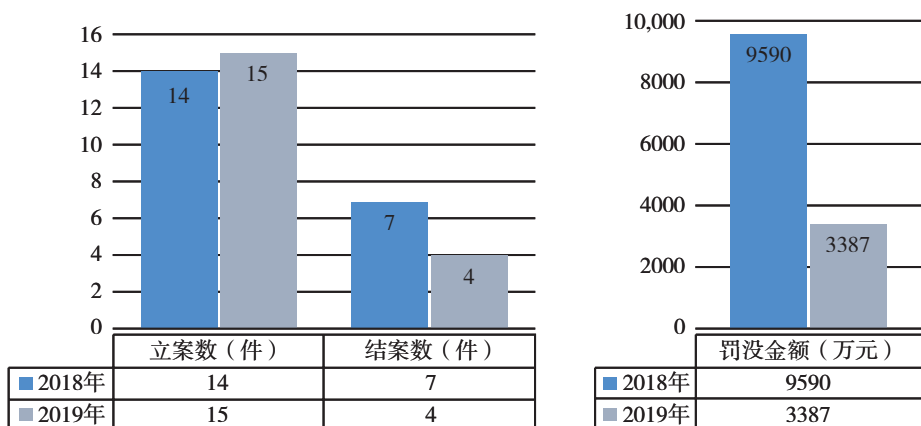


图 2-5 滥用市场支配地位案件

从2019年总体执法情况来看,市场监管部门在滥用市场支配地位反垄断执法方面进一步加大力度、突出执法重点,紧紧围绕民生领域和社会关注开展执法,着力查处原料药、公共事业等领域滥用市场支配地位案件,着力推进重大滥用市场支配地位案件的调查工作,有力推动滥用市场支配地位反垄断执法取得新进展。

(一) 有力推进原料药领域反垄断执法

近年来,我国原料药领域垄断涨价行为频发,损害了市场公平竞争和患者利益,社会各方面高度关注。2019年,市场监管总局将原料药领域反垄断执法作为工作的重中之重,全面打击原料药领域垄断行为。

一是直接查办葡萄糖酸钙原料药垄断案。2019年5月,根据举报,市场监管总局依法对山东康惠医药有限公司、潍坊普云惠医药有限公司、潍坊太阳神医药有限公司3家公司涉嫌实施葡萄糖酸钙原料药垄断行为立案调查。现场调查过程中,康惠公司、普云惠公司不配合调查,切断公司办公系统网络,删除电脑文件资料,拒不提供有关资料,拒绝、阻碍执法。康惠公司法定代表人组织、指挥公司员工及社会闲散人员暴力抢夺证据材料,不顾执法人员阻拦,将有关证据材料强行隐匿、转移。执法人员责令停止违法行为时,康惠公司法定代表人指挥相关人员对执法人员进行暴力阻挠,造成部分执法人员受伤。2019年7月,市场监管总局依据《反垄断法》对康惠公司、普云惠公司拒绝、阻碍调查行为分别处以罚款100万元;对两公司法定代表人分别处以罚款10万元;对相关人员分别处以2万~5万元不等的罚款。相关涉事人员已移交司法机关依法追究刑事责任。

调查认为,3家涉案企业滥用市场支配地位,实施了以不公平的高价销售商品、没有正当理由附加不合理交易条件行为,排除、限制了市场竞争,导致葡萄糖酸钙原料药价格上涨,提高了下游企业生产成本,损害了患者利益。2020年4月,市场监管总局依法对涉案企业作出行政处罚决定,没收违法所得1.21亿元,对康惠公司、普云惠公司、太阳神公司分别处以2018年度销售额10%、9%、7%的罚款,计2.045亿元,罚没金额合计3.255亿元。

二是开展原料药反垄断集中执法。2019年6月,市场监管总局召开原料药反垄断执法专题工作会,部署在全国开展集中执法行动,甘霖副局长出席会议并对原料药集中执法工作提出明确要求。市场监管总局反垄断局先后将49条原料药涉嫌垄断线索交相关省级市场监管部门核查,部署加强原料药反垄断执法工作。2019年,有关省(自治区、直辖市)市场监管部门立案调查6个品种原料药领域涉嫌垄断案件。其中,硫酸阿米卡星、樟脑、左卡尼汀、苯酚原料药涉嫌

垄断案调查工作基本完结。有关省级市场监管部门正在抓紧核查其他案件线索，涉嫌构成垄断行为的将及时立案调查。2019年在全国形成了原料药反垄断集中执法的局面，加大力度打击原料药垄断行为。

三是加强原料药反垄断执法督导。市场监管总局反垄断局成立3个专案组，组织、协调原料药反垄断执法工作，加强对省级市场监管部门开展执法督导，督促加快推进原料药垄断案件查办和线索核查。专案组对有关省（自治区、直辖市）市场监管部门开展专项督导，对重点和线索办理进行现场督办，对跨省调查的案件和线索进行协调。建立多部门执法协调机制和原料药反垄断执法月报制度，有效推进原料药反垄断执法工作，进一步提升原料药反垄断执法效能。

（二）积极开展公用事业领域反垄断执法

公用事业直接关系到人民群众切身利益。近年来，公用事业领域部分企业利用市场支配地位，实施不公平高价和限定交易等行为，损害了市场竞争秩序和消费者利益。2019年，市场监管总局积极开展公用事业领域滥用市场支配地位反垄断执法，加大执法办案力度。

一是部署开展公用事业领域反垄断执法。为推动公用事业领域滥用市场支配地位反垄断执法全面开展，2019年4月，市场监管总局办公厅印发《关于督促做好公用事业领域反垄断执法工作的通知》（市监反垄断〔2019〕24号），对开展公用事业领域反垄断执法作出安排和部署，要求各省、自治区、直辖市市场监管部门加快办理已立案的公用事业领域涉嫌垄断案件，对已掌握的线索尽快开展核查，在全国范围开展公用事业领域反垄断执法。

二是加强公共事业领域重点案件查办。市场监管总局反垄断局加强对各省、自治区、直辖市市场监管部门执法办案的督导，统一执法标准和尺度，提升执法质量。2019年5月，天津市市场监督管理委员会办结天津市自来水集团滥用市场支配地位案，处以罚款743.86万元；9月，江苏省市场监督管理局办结宿迁正源自来水有限公司滥用市场支配地位案，罚没205万元。

三是推动新立案调查公用事业领域垄断案件。2019年，各省级市场监管部门加大公共事业领域滥用市场支配地位反垄断执法力度，积极开展举报和发现线索的核查，对涉嫌构成滥用市场支配地位行为的，及时立案调查。2019年，全国立案调查公用事业领域涉嫌滥用市场支配地位案件7件，涉及供水、天然气供应等领域。

（三）大力推进重点滥用市场支配地位案件办理

重大典型的滥用市场支配地位案件是反垄断执法的重要内容。2019年，市

市场监管总局反垄断局大力推进重点滥用市场支配地位案件办理，取得阶段性进展。

一是推动已立案重点涉嫌滥用市场支配地位案办理。在前期工作的基础上，着力推进三星、海力士、美光公司涉嫌滥用市场支配地位案的调查工作，委托第三方对本案相关法律问题进行专题论证，并组织召开专家论证会对案件进行研究论证。大力推进杜邦公司垄断案调查和论证工作，梳理分析相关证据，并开展研究论证，推进案件办理。

二是对重大涉嫌滥用市场支配地位案立案调查。根据举报和外围调查，爱立信公司涉嫌滥用无线通信标准必要专利市场支配地位，实施滥用市场支配地位行为。2019年4月，市场监管总局依法立案调查，并对有关经营者开展调查取证。同时，指导各省、自治区、直辖市市场监管部门立案调查滥用市场支配地位案件14件。

三是研究重点行业和领域竞争规制问题。市场监管总局反垄断局切实加强重点行业和领域竞争问题研究，开展原料药行业市场竞争状况评估，为推进原料药领域反垄断执法、规制原料药垄断行为提供支撑。开展互联网领域竞争问题专题调研，对相关法律问题进行研究论证。在《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》中规定了认定互联网领域经营者具有市场支配地位考虑的因素，加强对互联网领域的竞争监管，维护市场公平竞争。

（四）2019年滥用市场支配地位反垄断执法的主要特点

回顾总结2019年滥用市场支配地位反垄断执法工作，主要有四方面的特点：

一是突出执法重点，体现执法为民。《反垄断法》的制度目标是保护市场公平竞争和维护消费者利益。2019年，市场监管总局和各省、自治区、直辖市市场监管部门在滥用市场支配地位反垄断法执法中，坚持执法为民理念，进一步突出执法重点，根据反映和举报，紧紧围绕人民群众关心的原料药和公用事业领域，组织开展集中执法行动，加大执法力度，有力维护市场公平竞争和消费者利益。

二是坚持问题导向，回应社会关切。反垄断执法旨在保护市场公平竞争，为我国经济发展营造更加优化的营商环境。从执法实践来看，我国市场上滥用市场支配地位行为仍呈多发态势，损害公平竞争的市场秩序。2019年，我们坚持问题导向，着力解决社会热点、企业难点、民生痛点问题，回应社会各方面关切的竞争问题，通过对滥用市场支配地位行为开展反垄断执法，进一步释放经济活力，为我国经济社会发展保驾护航。

三是加强分析论证，提升办案质量。滥用市场支配地位反垄断执法涉及相关市场界定、市场支配地位认定、竞争损害分析等，执法难度大、要求高，需要以

大量的经济和法律分析为基础。2019年,市场监管总局及各省、自治区、直辖市市场监管部门在执法办案中更加注重加强经济分析和法律论证,确保滥用市场支配地位反垄断执法的科学性、准确性和规范性,着力提升执法质量和水平。

四是坚持上下联动,形成执法合力。目前,我国滥用市场支配地位行为呈现点多面广的特点,有效规制滥用市场支配地位行为需要充分发挥各省、自治区、直辖市市场监管部门的力量。2019年,市场监管总局积极调动各省、自治区、直辖市市场监管部门反垄断执法力量,推动开展集中执法行动,加强监督和指导,统一滥用市场支配地位反垄断执法的标准、尺度,形成了上下联动、协调配合的良好工作局面。

四、经营者集中反垄断执法

经营者集中反垄断审查作为反垄断执法事前监管手段,防止通过集中扭曲市场竞争结构,产生排除、限制竞争效果,是反垄断执法机构强化竞争政策基础性地位的重要抓手。自2008年8月1日《反垄断法》实施至2018年年底,反垄断执法机构共审结经营者集中申报超过2500件,处罚违法实施集中案件32件,合计处罚金额1085万元,禁止可口可乐公司收购中国汇源公司,马士基、地中海航运、达飞设立网络中心2件经营者集中申报,附加限制性条件批准陶氏化学公司与杜邦公司合并案、诺基亚收购阿尔卡特朗讯股权案、联合技术公司收购罗克韦尔柯林斯公司股权案等39件经营者集中申报,并通过后续监督确保所附加限制性条件有效执行,对赛默飞世尔案、西部数据案等3起违反公告义务案件公开作出行政处罚,有效维护了反垄断法权威,保障医药、农化、航空、日用消费等诸多国计民生领域市场公平竞争和消费者利益。

(一) 经营者集中反垄断审查

2019年,市场监管总局着力健全经营者集中审查制度,扎实开展经营者集中审查工作,不断提高审查效率,提升审查质量,积极营造公平竞争市场环境。全年共收到经营者集中申报503件,立案462件,审结465件,其中附条件批准5件,有效消除潜在竞争问题,维护市场公平竞争和广大消费者利益。

1. 经营者集中反垄断审查案件主要特点

(1) 从交易主体来看,境内企业集中和境外企业集中数量均有所增长,境内外企业间的集中减少;国有企业参与的集中增加,民营企业参与的集中减少。境

内企业间集中 162 件, 同比增长 32%; 境外企业间集中 195 件, 同比增长 2%。境内外企业间集中 108 件, 同比减少 29%。其中境内收购境外企业 18 件, 同比减少 49%; 境外收购境内企业 35 件, 同比增长 9%; 境内外企业合营 55 件, 同比减少 36%。国有企业参与集中 138 件, 同比增加 14%; 民营企业参与集中 132 件, 同比减少 15%。

(2) 从行业分布来看, 大多数并购发生在实体经济领域。制造业案件 223 件, 占比 48%, 仍居各行业首位, 但同比减少 12%, 其中涉及汽车及零部件案件最多, 达 69 件, 占制造业总案件数的 31%, 同比增长 13%。交通运输及仓储业案件 42 件, 占比 9%, 同比增长 50%。房地产业案件 34 件, 占比 7%, 同比增长 3%。批发零售业案件 13 件, 占比 3%, 同比减少 69%。

(3) 从交易类型和模式特点来看, 混合集中增长迅速, 股权收购仍为主要交易模式。从交易类型来看, 横向集中 206 件, 占比 44%, 同比减少 17%; 纵向集中 94 件, 占比 20%, 同比减少 4%; 混合集中 165 件, 占比 36%, 同比增长 35%。从交易模式看, 股权收购 312 件, 占比 67%, 同比增长 11%; 组建合营企业 120 件, 占比 26%, 同比减少 23%; 资产收购 25 件, 占比 5%; 通过合同取得控制权 6 件, 占比 1%; 企业合并 2 件, 占比 0.4%。

(4) 从交易规模来看, 大型交易数量和总交易金额有所下降。2019 年交易金额过百亿元的案件 44 件, 同比减少 29%; 交易金额过千亿元的案件 2 件, 同比减少 75%。受大型交易数量下降影响, 审查案件交易总金额 2.74 万亿元, 同比减少 45%。

2. 经营者集中反垄断审查工作新进展

(1) 完善审查规则与程序

经过 11 年经营者集中反垄断审查实践和发展, 我国已形成由法律、行政法规、反垄断指南、部门规章、规范性文件等组成的多层次、全覆盖的经营者集中反垄断审查法律规则体系。市场监管总局反垄断局制定了《案件审查工作规则》等 10 余件内部工作规则, 有效规范和约束自由裁量权。此外, 为适应经济发展和反垄断审查面临的新形势, 市场监管总局正在对《反垄断法》进行修订, 并整合有关经营者集中反垄断审查规章及规范性文件, 制定《经营者集中审查暂行规定》, 进一步完善申报程序, 适应审查实践需求, 明确规则指引, 解决实践中遇到的困难和问题, 不断推进审查规则体系现代化。

各类市场主体审查适用相同规则、程序, 均以保护市场公平竞争和维护消费者利益为出发点, 对各类企业一视同仁, 公平公正执法, 坚持实体、程序公正并举, 严格按照各项程序规定, 保护当事人知情权与申辩权, 保护经营者合法商业秘密, 充分听取相关方意见, 实现执法程序制度化规范化。经营者集中反垄断审

查透明度进一步提高，无条件批准案件从每季度公示加快为每周公示。在重大案件审查上，综合运用调查问卷、座谈会、实地调研等多种方式，倾听各利益相关方意见。组织召开加强和改进经营者集中案件审查研讨会，听取行业协会、企业和律师事务所意见，不断提升经营者集中案件审查透明度与参与度。

（2）提高审查效率与质量

经营者集中审查工作，既要坚决防止通过集中产生排除、限制竞争效果，扭曲市场竞争结构，又要对不影响市场竞争的集中便利企业申报，提高审查效率，尊重企业市场行为，进一步激发市场活力。2019年，各环节审查用时进一步缩短，效率进一步提升。全年审结经营者集中申报465件，与2018年基本持平，较2017年增长34%；申报到立案（包含申报方补充材料时间）平均24个自然日，较2018年加快8%，较2017年加快21%；立案到审结（包含附加限制性条件案件）平均28.3个自然日，较2018年和2017年加快13%。

重大案件审查不断攻坚克难，创新执法实践。一是**重大案件经济分析常态化**。在重大案件中加强经济学分析方法运用，为案件审查提供量化支撑，进一步提高审查科学性和可靠性。二是**妥善解决垄断协议和经营者集中审查竞合问题**。在浙江花园生物高科股份有限公司与皇家帝斯曼有限公司新设合营企业案中，就垄断协议查处和经营者集中审查竞合问题进行探讨，通过事前预防和修改交易条件等方式，既消除竞争不利影响，又有利于实现集中在改进生产技术、保护环境等方面可能产生的效率，稳定国内维生素D3市场供应，保障下游饲料加工生产企业、农民和养殖户等终端消费者利益。三是**审慎考虑新技术新业态**。在科天公司收购奥宝科技有限公司股权案中，充分考虑技术更迭对市场潜在竞争的影响以及中国市场现阶段的竞争状况，通过合理附加限制性条件，有力维护了沉积、蚀刻设备市场的公平竞争环境。

不断提升案件审查能力，增强执法权威。继续加强市场份额数据辨别能力，综合运用局内行业分类数据库、既往案件比对、行业协会核实、竞争者信息调查、公开信息获取等手段核查申报数据信息，确保真实反映市场状况；继续开展重点行业研究，运用外部智库，对汽车流通、航空、保险等领域开展行业竞争研究，及时把握执法领域竞争现状；结合具体案件加强问题研究，就关联交易、集团内部重组、控制权等常见难点问题进行内部研讨，形成解决同类问题的统一做法，提升解决问题的质量和效率。

（3）充分发挥反垄断监管合力

强化事前、事后协同监管。以机构改革为契机，统一执法标准，理顺执法职责，加强深度融合，将经营者集中事前审查与禁止垄断协议、禁止滥用市场支配地位事中事后监管结合，打出反垄断执法“组合拳”。在湖南尔康制药股份有

限公司收购河南九势制药股份有限公司案中，交易方未达申报标准但可能产生排除、限制竞争效果。经营者集中审查与滥用市场支配地位执法协同发力，与当事方多次进行商谈和沟通，提醒其不得违反《反垄断法》规定实施集中。通过反复沟通，当事方放弃交易，将事前防范与事后监管更好结合起来，充分发挥执法合力，更好保护市场公平竞争。

加强中央地方联动监管。在保护申报方商业秘密的前提下，充分调动地方市场监管部门参与案件的积极性，协助了解案件所涉行业数据信息等。在诺贝丽斯公司收购爱励公司股权案及华润雪花啤酒有限公司收购喜力香港有限公司等7家公司股权案中，地方市场监管局协助核实案件信息，为案件审查打下坚实基础。

深化国际交流合作。与欧盟竞争总司签署《关于经营者集中案件审查合作的实务指引》《关于在〈中欧竞争政策对话框架协议〉设立联合工作组的指令》等合作协议，进一步健全经营者集中反垄断审查合作机制。个案执法交流合作进一步深化，形成国际反垄断审查合力，开展重大跨国并购案执法沟通与合作，共同维护国际市场公平竞争。在诺贝丽斯公司收购爱励公司股权案、英力士企业控股有限公司收购亚什兰全球控股公司部分业务案、波音公司收购巴西航空工业公司部分业务案、卡哥特科集团收购德瑞斯集团部分业务案等重大案件中，与欧盟、美国、韩国等国家和地区反垄断执法机构保持密切交流，沟通案件进展，共同维护公平竞争市场秩序。

（二）附加限制性条件监督执行

2019年，市场监管总局附加限制性条件批准经营者集中案件5件，解除限制性条件2件。《反垄断法》实施以来，累计附加限制性条件批准经营者集中案件44件，目前正在监督执行案件28件（见图2-6）。

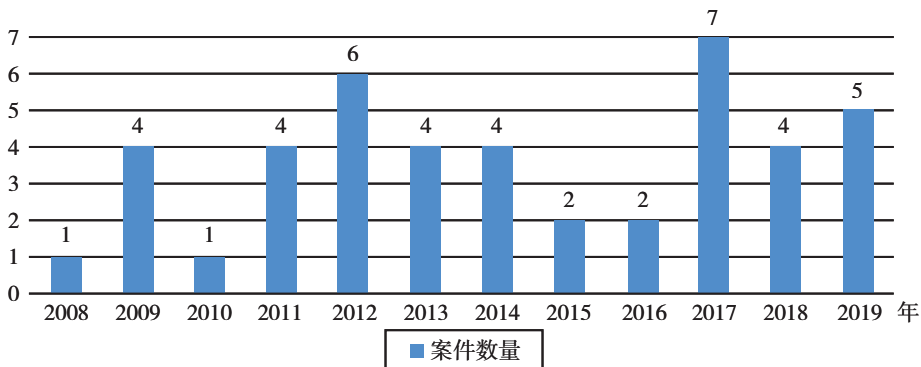


图 2-6 历年附条件案件数量

附加限制性条件案件均为对市场竞争具有重要影响的案件。做好附加限制性条件的监督执行是经营者集中全链条监管的重要环节，是保护市场公平竞争的有力抓手，是维护审查决定权威、切实解决竞争关注的着力点和落脚点。2019年，市场监管总局反垄断局通过委托监督受托人、赴现场监督、第三方访谈等方式加大现场监督力度，深入行业调研，优化监督程序，找准监督重点，提高监督工作质量，有效维护市场公平竞争秩序。

1. 充分发挥监督受托人作用，全面开展监督执行工作

目前正在监督执行的附加限制性条件案件中，有25起案件委托监督受托人。监督受托人对执法机构负责并报告工作。通过监督受托人对当事方进行监督，是附加限制性条件案件最主要的监督执行方式，既能降低行政成本，也可以确保审查决定得到全面落实。市场监管总局反垄断局高度重视监督受托人选任和管理工作，确保监督受托人专业高效开展监督工作。2019年，市场监管总局反垄断局完成5起案件的监督受托人选任工作，依法审查5起案件的《委托协议》《履行方案》《监督计划》，对28起案件当事方提交的履行义务报告和监督受托人监督报告认真审核，指导监督受托人对当事方履行义务情况进行全面监督检查，及时发现和纠正案件执行中存在的问题，调查核实举报投诉事项，严格防止当事方违反审查决定。

2. 加大现场监督力度，确保限制性条件履行到位

2019年，市场监管总局反垄断局赴上海、江苏、广州、深圳等地对西部数据收购日立存储案、卡哥特科收购德瑞斯部分业务案等多起案件开展现场监督工作。在现场监督期间，市场监管总局反垄断局与监督受托人对当事方进行面对面的指导，详细核查有关线索，听取当事方陈述意见，深入了解有关问题产生的背景原因，掌握了大量第一手资料。通过实地监督，有效确保限制性条件实施，提高当事方对限制性条件的重视程度和合规意识，进一步明确未来方向和路径，优化监督执行工作。

3. 深入行业调研，掌握市场最新竞争状况

2019年，市场监管总局反垄断局针对博通收购博科案、安谋、捷德、金亚拓组建合营企业案等案件，与主要竞争者、下游客户、行业专家等开展访谈，针对监督执行期间出现的新情况新问题进行深入交流。通过一线调研，一方面了解当事方履行义务情况，有利于拓宽信息获得渠道；另一方面加深对行业最新竞争状况的理解，减轻对书面材料的依赖程度，为做好案件后续监督执行工作奠定扎实基础。在调研过程中，广泛听取相关方对行业发展和反垄断工作的意见建议，有利于提升对特定行业执法的理解，提高后续监督针对性和有效性。

4. 强化制度建设，规范监督工作程序

市场监管总局反垄断局在相关法律法规基础上，深入总结工作实践，借鉴欧

美司法辖区的相关做法，不断完善工作流程。在监督工作中，做好审查批准和监督执行衔接，根据具体案件情况和条件类型选任监督受托人，加强《委托协议》《履行方案》《监督计划》文本审核，明确监督受托人工作纪律，严格评估批准剥离资产或业务的买方，完善涉嫌违反限制性条件的调查处理规则，依法做好限制性条件的变更和解除。通过规范工作程序、完善监督制度，提高监督执行效率，确保限制性条件有效实施。

5. 及时总结监督经验，突出监督执行重点

从目前附加限制性条件批准的44起案件来看，适用限制性条件种类呈现多样化的特点，既包括剥离资产和业务等结构性条件，也包括分持、限制价格、维持供应等行为性条件，还有二者结合的综合条件。市场监管总局反垄断局根据以往案件监督执行情况，及时总结经验，开展附条件审查决定执行效果评估项目研究。一方面评估限制性条件是否得到有效实施，是否实现了经营者集中审查目的；另一方面评估附条件批准后相关市场竞争状况，总结附加限制性条件所用分析工具和路径，致力于改善未来的经营者集中竞争分析。在总结监督经验的基础上，厘清监督工作重难点，提升监督执行效果。

（三）违法实施经营者集中执法

依法查处违法实施经营者集中案件是加强反垄断执法和新时代市场监管的重要内容，是确保反垄断法律制度执行的重要手段，也有利于增强市场主体和社会公众的竞争法律意识，营造有利于公平竞争的良好社会氛围。2019年，市场监管总局反垄断局继续对违法实施集中案件保持高压执法态势，进一步规范执法标准和程序，违法实施集中案件查处工作取得新成效新进展新突破，处罚数量和金额均创历年新高。

1. 继续加大执法力度，进一步提高执法效率

市场监管总局坚持依法履职尽责，不断加大违法实施集中案件查处力度。2019年，市场监管总局反垄断局重拳出击，依法调查违法实施集中案件36起，立案18起；11起案件经调查后认定不构成违法实施集中；对18起案件23家企业作出处罚决定，同比增长20%（见图2-7），占反垄断法实施以来违法实施集中处罚案件总数之比超35%；合计处罚金额725万元人民币，同比增长24%，处罚数量和金额均为历年之最（见图2-8）。与机构改革前对违法实施经营者集中案件多处以15万~20万元罚款相比，2019年对大部分违法实施经营者集中案件均处以30万~40万元罚款，处罚力度显著提升，进一步强化法律威慑力。不断提升执法效率，案件的平均调查时间同比缩短8%，降低当事方时间成本；提高案件材料审核效率，事先告知当事方材料要求，尽量减少补充材料次数；进一步加

强调查程序和处罚程序衔接,依法做好查处工作。

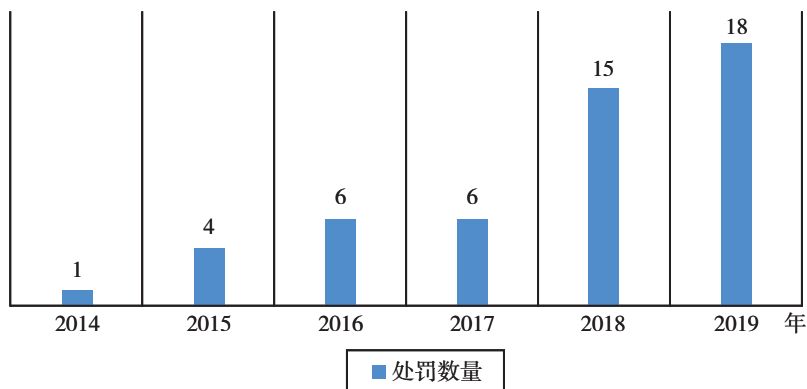


图 2-7 历年违法实施经营者集中案件处罚数量

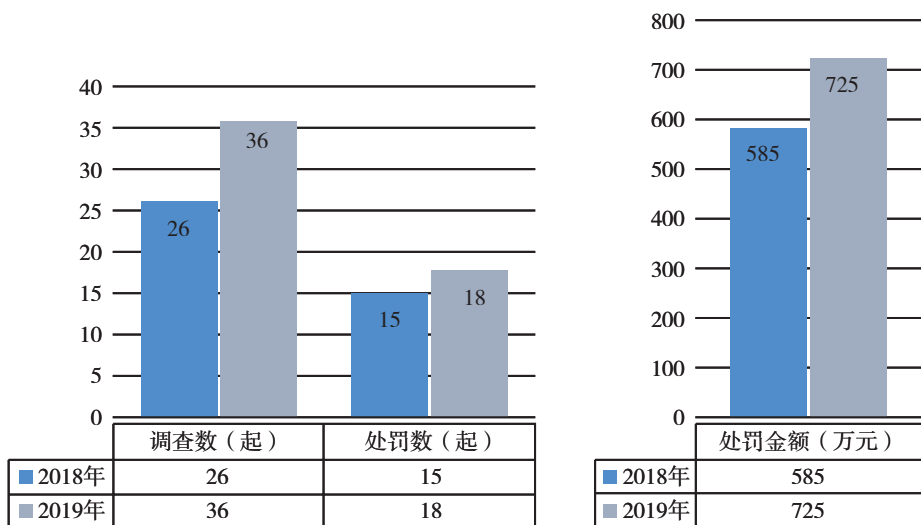


图 2-8 违法实施经营者集中案件

2. 所涉行业及主体广泛,有效维护消费者利益

违法实施集中案件查处是实现全行业全链条反垄断监管的重要环节,是树立反垄断法权威的有力抓手,是有力保护市场公平竞争的重要途径。2019年查处案件,涉及港口、化工、物流、医药、汽车服务、房地产、零售等众多行业。被处罚对象主体多样,既有内资企业,也有外资企业;既有国有企业,也有民营企业;既有上市公司、也有非上市公司等,取得了良好的执法效果(见图 2-9)。

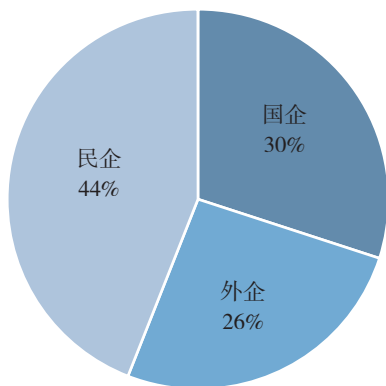


图 2-9 2019 年未依法申报处罚主体类别

3. 提升执法透明度，引导经营者提高合规意识

依法公开行政处罚决定书，注重以案释法，进一步提升社会各界对公平竞争意识的感知和认同，增强市场主体的反垄断合规意识和维护市场公平竞争的自觉性，营造良好的社会氛围。从近年来经营者违法实施集中原因来看，大部分申报义务人对交易是否构成经营者集中、营业额是否达到申报标准、应该何时进行申报等存在错误理解，从而导致违法实施集中行为发生，并因此受到法律制裁，对经营者信誉及未来经营发展造成不良影响。通过在市场监管总局官网公开行政处罚决定书全文，以案释法，既能为经营者提供明确法律指引，又是竞争倡导的有效路径，有利于增强市场主体和社会公众的竞争法律意识，提高社会各界对竞争政策基础性地位的认识。自机构改革以来，经营者合规经营意识显著提高。2018~2019 年查处的 33 起违法实施集中案件中，有 17 起案件系经营者主动报告涉嫌违法行为，占比约 52%，较 2018 年前增长 11%，充分彰显了违法实施集中执法的指引效果。

4. 扎实做好调查研究，提高执法能力和水平

不断丰富执法方式，深入开展调查研究，坚持具体案件具体分析，依法做好案件调查处理工作。随着市场经济的发展，违法实施经营者集中行为隐蔽性和多样性增强。对于长期存在的控制权争议、营业额计算等疑难问题，通过专家论证、征求全国人大常委会法工委和司法部等部门意见、实地调研、地方协助调查等方式，反复研究论证，确保事实清楚、证据确凿、定性准确、程序合法，夯实案件调查基础，查办经得起考验的铁案。例如，在佳能收购东芝医疗未依法申报违法实施集中案中，中国反垄断执法机构深入研究国内外反垄断规则，在 2016 年年底率先对佳能作出行政处罚；美、欧经过长达 3 年调查时间，于 2019 年先后对

佳能作出巨额处罚。中国反垄断执法机构为国际竞争规则制定和执行做出贡献,进一步彰显了中国反垄断执法国际影响力。

五、滥用行政权力排除、限制竞争执法

制止滥用行政权力排除、限制竞争行为是我国《反垄断法》规定的一项重要制度,是保护市场公平竞争、维护消费者利益的重要抓手。2008~2018年,反垄断执法机构认真履行法定职责,积极开展滥用行政权力排除、限制竞争执法,共查处滥用行政权力排除、限制竞争案件223件,营造了公平竞争的市场秩序,优化了营商环境,取得积极成效。一是涉案主体多元,覆盖省、市、县(区)三级人民政府及其所属部门和法律法规授权的具有管理公共事务职能的组织。二是影响领域广泛,涉及建筑、医药、交通、教育等30余个与保障和改善民生、优化营商环境密切相关的行业。三是违法行为形式多样,涵盖《反垄断法》规定的6类滥用行政权力排除、限制竞争行为。四是当事人主动整改,在调查过程中,多数当事人能够积极整改,主动消除违法行为对市场竞争产生的不利影响。其中,内蒙古自治区公安厅滥用行政权力排除限制竞争案、北京市公安局公安交通管理局滥用行政权力排除限制竞争案、12个省区市政府部门“新居配”建设领域滥用行政权力排除限制竞争案等的查办,有效保护了市场公平竞争,取得良好社会反响。

2019年,市场监管部门按照党的十九大提出“打破行政性垄断”要求,制定出台《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》,紧紧围绕优化营商环境、保障和改善民生等重点问题,加强上下联动,优化执法资源,形成执法合力,认真履职尽责,增强执法效能,依法查处滥用行政权力排除、限制竞争行为,调查滥用行政权力排除、限制竞争案件84件,其中立案24件,办结12件,促进政府职能转变,营造良好营商环境,切实维护了市场公平竞争和广大消费者利益。

(一) 滥用行政权力排除、限制竞争案件主要特点

1. 违法行为以限定交易为主

2019年办结的12件滥用行政权力排除、限制竞争案件中,8件涉及限定或变相限定交易行为,占比67%;3件涉及制定含有排除、限制竞争内容规定行为,占比25%;1件涉及妨碍商品在地区之间自由流通行为,占比8%(见图2-10)。

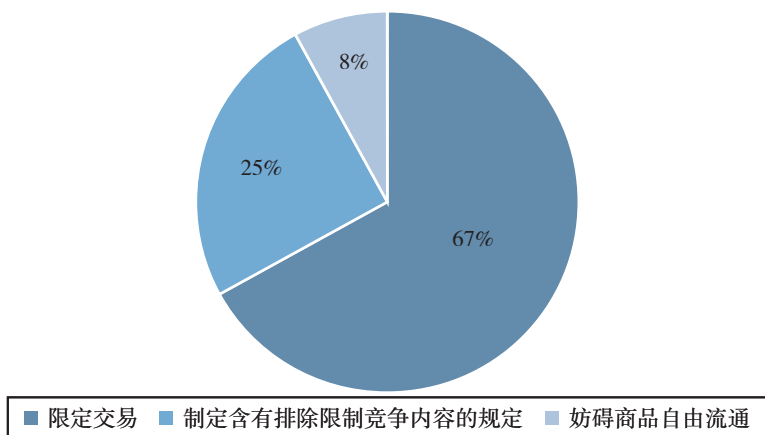


图 2-10 办结案件涉及违法行为类型

2. 聚焦民生领域

切实加大民生领域执法力度，督促有关单位及时纠正滥用行政权力排除、限制竞争行为，消除不良影响。2019 年办结案件中，5 件涉及交通领域，占比 42%；2 件涉及建筑领域，占比 16%；其他领域 5 件，占比约 42%（见图 2-11）。此外，市场监管部门还对医药、教育、餐饮等与民生密切相关领域的涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为展开了调查。

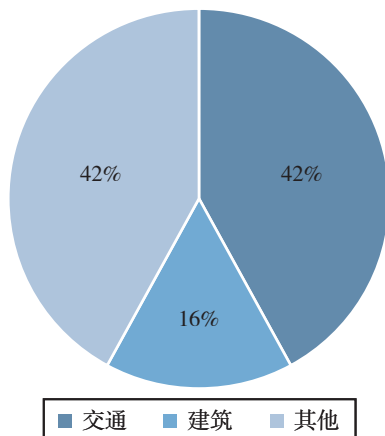


图 2-11 办结案件影响主要领域

3. 涉案主体主要为市级政府所属部门

在 2019 年办结的滥用行政权力排除、限制竞争案件中，涉案主体是省级人民政府所属部门的案件 2 件，占比 16%；涉案主体是市级人民政府的案件 2 件，

占比 16%；涉案主体是市级人民政府所属部门的案件 5 件，占比 43%；涉案主体是管理公共事务职能的组织的案件 3 件，占比 25%（见图 2-12）。

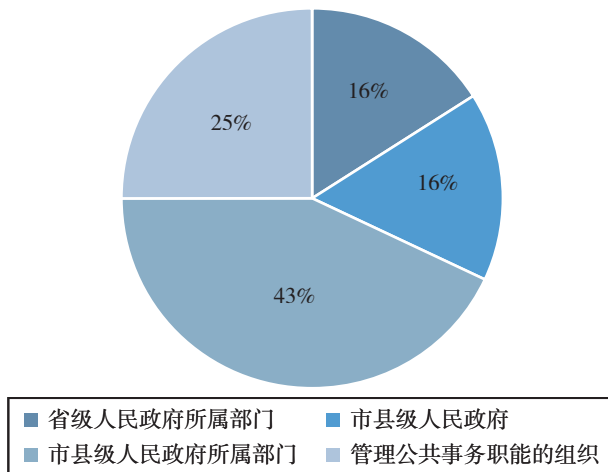


图 2-12 办结案件涉案主体类型

（二）开展专项执法行动，持续加大执法工作力度

滥用行政权力排除、限制竞争行为影响市场竞争机制正常发挥作用，妨碍全国统一开放、竞争有序市场体系建设，也侵害了经营者和消费者的合法权益。依法加强滥用行政权力排除、限制竞争执法，是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用的有力抓手，是完善公平竞争制度、强化竞争政策基础地位的内在要求，对营造公平有序的市场竞争环境，维护消费者合法权益具有重要意义。

为深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，落实全国市场监管工作会议确定的重点工作安排，强化竞争政策基础地位，推动统一开放、竞争有序的市场体系建设，维护公平竞争的市场秩序和消费者合法权益，市场监管总局于 2019 年 9 月至 2020 年 1 月在全国范围内组织开展滥用行政权力排除、限制竞争行为专项执法行动（以下简称专项执法行动），重点聚焦交通、建筑、医药、公章刻制、招投标与政府采购 5 个违法行为较为多发的领域，推动执法工作全面深入开展。专项行动期间，市场监管部门对涉及上述五个领域的 50 余件案件开展调查，并对 80 条案件线索进行核查，滥用行政权力排除、限制竞争行为得到及时纠正，执法能力水平得到锻炼提升，营商环境进一步优化完善。

（三）聚焦重点领域突出问题，切实保护市场公平竞争

1. 纠正交通领域滥用行政权力行为

交通领域存在的滥用行政权力排除、限制竞争问题一直受到社会关注，也是专项执法行动的重点领域之一。2019年，市场监管总局在广泛调研基础上，指导各省、自治区、直辖市市场监管部门扎实推进案件调查，办结交通领域滥用行政权力排除、限制竞争案件5件，有效维护了市场公平竞争，保护了经营者和消费者的合法权益。其中，青海省市场监督管理局推动西宁市交通运输局及时废止规定出租车智能设备补装、维修价格，限定出租车司机与指定的维修服务商交易的相关文件；黑龙江、辽宁、山东等省市场监督管理局及时制止和纠正了有关交通及出租汽车管理部门指定网络预约出租汽车安装特定公司车载终端设备等做法，恢复了公平有序的市场竞争环境。

2. 整治建筑领域滥用行政权力问题

针对近年来建筑领域涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争问题社会关注度较高的情况，市场监管部门结合专项执法行动，开展重点查办工作。其中，山东省市场监督管理局推动部分地市人民政府及时纠正指定供电公司等专业经营单位为新建居民小区内供电等配套设施的独家施工方的行为。山西省市场监督管理局指导忻州市人民政府办公室及时纠正限定燃气用户安装、改装、拆除户内燃气设施只能与燃气供应企业交易的做法，并公开废止相关文件。

3. 推动医药领域排除、限制竞争执法

医药领域存在的滥用行政权力排除、限制竞争问题直接关系民生，受到社会广泛关注。2019年，市场监管总局反垄断局先后赴河南、广东开展调研，推动案件调查工作，并组织开展医疗采购领域滥用行政权力问题研究项目，广泛征求地方卫生健康和医保等部门、医药生产企业、配送企业和公立医疗机构等意见，为做好医药领域滥用行政权力排除、限制竞争执法工作提供重要参考。重庆市市场监督管理局指导重庆市医疗保障局纠正指定超声检查类项目使用产品及收费标准的行为，删除文件中相关表述。江西省市场监督管理局通过调查新余市原卫生计生委在遴选招标文件中限定投标人所在地、设置差异化指标条件的做法，推动当事方及时终止遴选。湖南省市场监督管理局对永州市生态环境局、永州市卫生健康委员会以文件形式规定未受污染的一次性输液瓶（袋）处置方式的行为进行调查，推动当事方公开废止相关文件。

4. 规范招投标、公章刻制等领域滥用行政权力问题

全国市场监管部门贯彻落实《国务院办公厅关于印发全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案的通知》（国办发〔2019〕39号）

的要求，依法对招投标和政府采购领域滥用行政权力排除、限制竞争案件进行调查，进一步规范政府组织招投标和开展政府采购的有关行为。目前，安徽、湖北、云南、甘肃等省市场监管部门正在对4件招投标及政府采购领域涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争案件进行调查。此外，市场监管总局反垄断局先后赴广东、河北等地调研公章刻制领域排除、限制竞争问题，积极指导湖南、山西等地加快案件办理。2019年，河北省、广东省市场监督管理局分别与省公安厅联合发文开展公章刻制领域集中整治，保护市场公平竞争，取得良好成效。

5. 查处其他领域滥用行政权力案件

2019年，山东省市场监督管理局纠正菏泽市牡丹区盐务局阻碍外地企业公平参与本地食盐市场竞争和临沂市政务服务中心管理办公室指定国有资金项目委托和中选模式的有关行为，恢复相关市场公平竞争秩序。吉林省市场监管厅指导辽源市商务局及时修订对二手车流通企业备案设置不必要占地面积条件的有关规定。浙江省市场监督管理局对浙江省气象局在防雷装置检测资质审批中对民营防雷检测机构和该部门所属的国有防雷检测企业实施差别化待遇有关问题进行调查，推动相关部门进行整改。海南省市场监督管理局纠正海南省教育局在组织考试过程中限定考生只能使用指定银行卡支付考试费用的行为，推动其修改并公开发布新的报考须知和报考流程图。

（四）立足滥用行政权力排除、限制竞争案件特点，不断提升执法工作效能

1. 有力保护市场公平竞争

持续推进滥用行政权力排除、限制竞争行为执法，既有利于促使有关部门及时纠正阻碍市场公平竞争的行为，增强反垄断法权威，提升行政主体法治意识，又有利于改善交通、医药、建筑等领域的市场竞争环境，构建统一开放、竞争有序的市场体系。例如，浙江省市场监督管理局经调查发现，浙江省气象局在防雷装置检测资质审批中，存在对民营防雷检测机构和气象部门所属的国有防雷检测企业实施差别化待遇，设置不平等的市场准入条件的行为，通过执法指导当事方积极整改，维护了公平竞争的市场秩序。

2. 切实维护消费者利益

坚持以人民为中心的执法理念，在滥用行政权力排除、限制竞争行为执法工作中，紧紧围绕关系民生和社会反映的突出问题，切实维护消费者的公平交易权和自主选择权，不断提升人民群众获得感和满意度。例如，海南省市场监督管理局经调查发现，海南省考试局在组织2019年春季、秋季海南省高等教育自学考试过程中，存在限定考生只能通过工商银行网上银行缴纳考试报名费的行为。通

过执法指导当事方及时整改，重新开发自学考试网上报名系统，实现通过银联、支付宝等各种渠道缴纳费用，保护了考生的自主选择权，维护了消费者合法利益。

3. 积极促进政府职能转变

处理好政府与市场之间的关系，推动政府职能真正调整到依法实施经济调节、市场监管、公共服务和社会管理上来，是解决滥用行政权力排除、限制竞争问题的治本之策。为此，市场监管部门注重查办案件与宣传教育有机结合，推动有关部门切实转变职能，更好发挥政府作用，不断优化营商环境。例如，重庆市市场监督管理局经调查发现，巫溪县发展改革委以行政行为取代市场行为，超越本级价格主管部门定价目录范围，为巫溪县人民医院制定救护车接送病人收费标准、病房空调费标准等，排除、限制了市场竞争。重庆市市场监督管理局依法指导当事方主动整改，及时废止相关文件，保障市场在资源配置中起决定性作用。

六、2019 年反垄断执法典型案例

丰田汽车（中国）投资有限公司垄断协议案

2017 年 12 月，原江苏省物价局对丰田汽车（中国）投资有限公司（以下简称丰田中国）涉嫌在雷克萨斯品牌汽车销售中存在垄断行为进行调查。经查，2015 年 6 月至 2018 年 2 月，丰田中国区域销售经理通过召开经销商会议、巡店、微信通知等方式，要求江苏省内经销商在互联网平台（汽车之家、易车网）销售雷克萨斯汽车时，统一按照各车型建议零售价进行报价，经销商不得擅自降低网络报价。同时，2016 年至 2018 年 3 月，丰田中国区域销售经理通过召开地区协力会、微信通知等方式限制经销商销售雷克萨斯 ES200、ES300h、NX200、CT200、RX450、NX300、LX570、LS 系列等重点车型最低转售价格。

此外，丰田中国还通过多项管理措施实施价格控制，且经销商也执行了相关的价格要求。其中包括：将统一网络报价作为区域经理考核指标；从 2016 年起要求经销商上传发票至当事人销售管理系统，组织专门人员对上传的发票进行检查，超出限价要求的，经销商必须说明原因；对低价销售的经销商，当事人区域销售经理通过协会、微信群和电话的方式告知会被削减下月相关车型配车。

江苏省内各经销商自 2015 年 6 月起均按照丰田中国要求在汽车之家、易车网等网站将网络销售价格统一为各车型建议零售价。结合各地区经销商实际销售数据分析，虽然经销商销售价格不尽相同，但优惠幅度在每次限价要求后整体出

现下降。当事人区域销售经理要求经销商相互监督销售价格，发现低价销售行为可以向其投诉举报，并进行干预，从而实施对经销商整车销售价格控制。

江苏省市场监督管理局认为，丰田中国对江苏省内经销商作出的统一网络报价和对部分车型整车转售价格的限定，具有较强的约束力，其行为排除、限制了市场竞争，损害了消费者利益，违反了《反垄断法》第十四条“禁止经营者与交易相对人达成下列垄断协议：（一）固定向第三人转售商品的价格；（二）限定向第三人转售商品的最低价格”的规定。2019年12月，江苏省市场监督管理局依法作出行政处罚决定，对丰田中国处2016年度销售额2%罚款，计8761.3万元。

延安市 10 家混凝土企业垄断协议案

2018年9月，根据举报，原陕西省工商行政管理局对延安市10家混凝土企业涉嫌达成并实施垄断协议的行为依法立案调查。

经查，2018年7月10日，延安市宝塔区10家混凝土企业以沙石、水泥等原材料价格上涨为由，在延安市某酒店商议，决定各标号混凝土价格均上调60元/立方米，制作统一涨价的《关于调整混凝土价格的联合声明》，并将联合申明和统一涨价告知下游企业用户。10家混凝土企业是具有竞争关系的经营者，通过协议的形式统一上调混凝土销售价格，排除、限制了相关市场竞争，违反了《反垄断法》第十三条第一款第（一）项“禁止具有竞争关系的经营者达成下列垄断协议：（一）固定或者变更商品价格”的规定。

原陕西省工商行政管理局开展调查后，混凝土企业陆续停止联合涨价行为，实施垄断协议时间约为1个月。同时，当事人提出如下陈述意见：一是上游原材料成本大幅上升。近年来，环境治理日趋严紧，黄河砂场停业导致砂石采购价格攀升。同时，上游水泥企业连续大幅涨价，严重挤压混凝土企业原有利润空间。二是混凝土企业普遍经营困难。目前当地商砼市场供大于求，竞争激烈，且该行业回款周期长，垫资金额高，企业经营状况普遍较为低迷。三是涉嫌违法时间较短。在执法机关介入调查后，相关混凝土企业普遍认识到行为违法并及时纠正，停止统一涨价行为。

鉴于调查期间当事人积极配合，主动停止违法行为，且违法行为持续时间较短，对市场竞争损害程度较轻，同时由于混凝土销售结算周期不固定，财务管理不规范，导致垄断协议实施后的违法所得难以计算，陕西省市场监督管理局依据《中华人民共和国反垄断法》第四十六条第一款、第四十九条和《中华人民共和国行政处罚法》第二十七条第（一）项规定作出行政处罚决定，责令10家当事人停止违法行为，并处2017年度销售额1%罚款，计492.29万元。

长安福特汽车有限公司垄断协议案

2015年8月，国家发展和改革委员会根据外围调查情况约谈长安福特汽车有限公司（以下简称长安福特），要求长安福特就相关经营行为开展自查。2017年12月，依法对长安福特开展反垄断调查。

经查，2013年至2017年，长安福特在重庆地区销售“福特”牌汽车时，通过制定并下发《价格表》，要求经销商签订《长安福特重庆地区经销商价格规范自律协议》，制定车展期间价格政策以及限制经销商网络最低报价等方式，限定下游经销商向第三人转售整车的最低价格。调查显示，下游经销商基本执行了长安福特最低转售价格的要求；对不执行最低转售价格要求的经销商，长安福特进行了处罚。

调查认为，长安福特的上述行为剥夺了经销商的定价自主权，限制了经销商通过降价与品牌内其他经销商进行竞争、争夺客户的机会，削弱了品牌内的竞争，违反了《反垄断法》第十四条“禁止经营者与交易相对人达成下列垄断协议：（二）限定向第三人转售商品的最低价格”的规定。

考虑到长安福特积极配合调查并及时整改，综合长安福特违法行为的性质、程度和持续时间等因素，2019年5月22日，市场监管总局依据《反垄断法》第四十七条、第四十九条的规定作出行政处罚决定，责令长安福特停止限定经销商向第三人转售商品最低价格的违法行为，并处以2016年度重庆地区销售额40.7亿元4%罚款，计1.628亿元。

伊士曼（中国）投资管理有限公司滥用市场支配地位案

2017年8月，原上海市工商行政管理局对伊士曼（中国）投资管理有限公司（以下简称伊士曼公司）涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。

根据《反垄断法》第十二条及《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》规定，本案相关市场界定为中国大陆醇酯十二成膜助剂市场。醇酯十二是应用于水性建筑涂料（包括乳胶漆、真石漆、多彩涂料等）领域的一种主要成膜助剂，为相关涂料生产企业的必要原料。上海市市场监督管理局首先分析了醇酯十二与非醇酯类成膜助剂的替代性，其次从产品特性、用途、价格、需求者依赖程度、经营者转产成本及难易程度等方面考察了不同醇酯类成膜助剂之间，即醇酯十二与醇酯十六的替代性，并引入假定垄断者测试，运用临界损失经济分析方法测试两种成膜助剂之间的需求弹性关系。测试结果表明在2013~2016年，如果所有醇酯十二由假定垄断者销售，相对于样本内的价格平均值涨价5%或10%

都是有利可图的，且该涨价行为可维持。综合上述因素判定，将醇酯十二成膜助剂界定为本案相关商品市场。从需求方面来分析，中国大陆水性建筑涂料及乳液生产商对醇酯十二有长期而稳定的需求；从供给方面分析，醇酯十二的供应也有明显的地域性，因此将相关地域市场界定为中国大陆市场。

根据《反垄断法》第十八条、第十九条规定，认定伊士曼公司在中国大陆醇酯十二成膜助剂市场上具有市场支配地位：一是中国大陆醇酯十二成膜助剂市场的集中度较高，伊士曼公司在相关市场具有较高市场份额，基本维持在50%以上；二是伊士曼公司具有较强的销售市场控制能力，其醇酯十二销售均价高于行业平均价格以及其他供应商平均价格，且当竞争对手调整价格时，伊士曼公司不会调整自身价格，表明其醇酯十二价格未受到市场竞争的明显约束；三是伊士曼公司在财力及技术条件等方面具有明显优势，客户对其醇酯十二成膜助剂产品存在高度依赖，且醇酯十二成膜助剂行业进入壁垒较高。

经查，2013~2015年，伊士曼公司实施了没有正当理由限定交易的滥用市场支配地位行为。伊士曼公司与国内相关涂料企业签订并实施了含有限制最低采购数量条款和照付不议条款的排他性协议，并以最低采购数量为生效条件，签订实施了含有“最惠国待遇”等条款的排他性协议。上述排他性协议促使交易相对方向伊士曼公司及其关联公司购买大部分甚至全部醇酯十二成膜助剂，限制了交易相对方与伊士曼公司竞争对手的交易，使交易相对方在转换供应商方面存在明显困难，在相关市场内产生了严重的市场封锁效果，损害了相关市场的竞争，其负面效应远大于经济效率，违反了《反垄断法》第十七条第一款第（四）项“禁止具有市场支配地位的经营者从事下列滥用市场支配地位的行为：（四）没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易或者只能与其指定的经营者进行交易”的规定。2019年4月，上海市市场监督管理局依据《反垄断法》第四十七条、第四十九条的规定作出行政处罚决定，对伊士曼公司处以上一年度（2016年）销售额5%的罚款，计2437.9万元。

天津自来水集团有限公司滥用市场支配地位案

2016年，原天津市市场和质量管理委员会在监督检查中发现天津市自来水集团涉嫌从事垄断行为，随即开展前期核查。2017年11月，原天津市市场和质量管理委员会对天津市自来水集团涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。

天津市城区居民生活用水来源主要为城市公共自来水，桶装水、瓶装水仅作为生活饮用水，在价格和便利性上无法替代城市公共自来水，自建取水设施不具备可行性，也无法替代城市公共自来水。城市公共自来水通过市政管网统一输送，

天津市市南主城区用户仅能使用本地供水企业提供的供水服务。因此本案相关市场界定为天津市市南主城区内城市公共自来水供水服务市场。天津市自来水集团是天津市市南主城区内城市公共自来水供水服务唯一经营者，市场份额为100%，本地用户对其供水服务具有完全依赖性，因此，天津市自来水集团在相关市场具有市场支配地位。

经查，天津市自来水集团利用在公共自来水供水服务市场上的市场支配地位，在供水服务经营过程中，强制房地产开发企业签订建设委托书和《新建二次供水设施自行建设保证书》等文件，要求房地产开发企业自行建设二次供水设施时，必须使用其指定企业生产的智能电控柜和远程监控子站。二次供水设施是指为二次供水设置的水箱、水泵、闸阀、气压罐、电控装置、水处理设备、消毒设备、供水管道、泵房等设施，是城市高层建筑供水的必备设施。天津市自来水集团在其供水范围内独家提供自来水供水服务，掌握二次供水设施验收。为确保工程工期和顺利验收，按时向购房人交房，房地产开发企业不得不按照天津市自来水集团的要求，在二次供水设施建设中使用其指定企业生产的产品。

调查认为，天津市自来水集团上述行为没有正当理由，在交易过程中附加不合理交易条件，限制房地产开发企业对二次供水设施材料设备采购的自主选择权，排除、限制了二次供水工程中其他合法经营者参与竞争，阻碍了市场公平竞争，违反了《反垄断法》第十七条第一款第（五）项“没有正当理由搭售商品，或者在交易时附加其他不合理的交易条件”的规定。2019年5月，天津市市场监管委作出行政处罚决定，对天津市自来水集团处以2016年度销售额3%罚款，计743.86万元。

宿迁正源自来水有限公司滥用市场支配地位案

2017年5月，根据举报线索，原江苏省工商行政管理局对宿迁正源自来水有限公司（以下简称正源自来水公司）涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。

宿迁市城区及乡镇居民生活用水来源主要为城市公共自来水。少数农村居民通过自建设施取水作为生活用水，而桶装水价格过高，使用不便，两者均无法替代城市公共自来水。宿豫城区公共自来水通过市政管网统一输送，其他地区的公共自来水无法替代本地供应。本案相关市场界定为宿迁市宿豫城区公共自来水供水服务市场。正源自来水公司是宿豫城区唯一的自来水供给企业，负责宿豫城区的自来水生产、经营管理，房地产开发企业对其供水服务具有完全的依赖性。正源自来水公司在相关市场具有市场支配地位。

经查，正源自来水公司在房地产企业向其就新建住宅小区提出用水申请时，

将自来水用水申请和自来水安装工程申请合并设置,强制要求自来水安装工程交由其工程部负责施工,否则不予供水、立户,并要求房地产企业必须在供水前办理完安装费用结算手续。同时,工程所涉材料供应商由正源自来水公司决定,房地产企业在施工单位选择、设备材料采购等方面均无自主选择权。

调查认为,正源自来水公司作为承担城市供水服务的公用企业,利用市场支配地位强制要求房地产企业将小区自来水安装工程交由其施工,没有正当理由限定房地产企业只能与其进行交易,排除、限制了其他经营者的竞争,损害了公平竞争的市场秩序,违反了《反垄断法》第十七条第一款第(四)项“没有正当理由,限定交易相对人只能与其进行交易或者只能与其指定的经营者进行交易”的规定。2019年9月,江苏省市场监督管理局作出行政处罚决定,对正源自来水公司没收违法所得117.64万元,并处以2016年度销售额4%罚款,计87.76万元,总计205.4万元。

浙江省气象局滥用行政权力排除、限制竞争案

2019年3月,浙江省反垄断执法机构依法对浙江省气象局开展反垄断调查。

经查,浙江省气象局在防雷装置检测资质审批中,存在对民营防雷检测机构和气象部门所属的国有防雷检测企业实施差别化待遇,设置不平等市场准入条件的行为。《雷电防护装置检测资质管理办法》(中国气象局令第31号)第四条规定防雷装置检测资质等级分为甲、乙两级,同时规定申请防雷装置检测甲级资质的单位应当具备的条件。但在2016年11月7日浙江省气象局向中国气象局报送的《浙江省气象局深化防雷减灾体制改革方案》(浙气发〔2016〕76号)及具体执行中,浙江省气象局对不符合甲级资质条件的省气象局和11个市气象局所属的防雷装置检测企业审批了甲级资质,对民营的防雷装置检测企业则严格按照《雷电防护装置检测资质管理办法》规定审批检测资质。

浙江省气象局上述行为违反了《反垄断法》第三十七条关于“行政机关不得滥用行政权力,制定含有排除、限制竞争内容的规定”的规定。调查期间,浙江省气象局于2019年6月14日、8月2日两次向浙江省市场监管局报送整改情况,目前已整改到位。

哈尔滨市交通运输局滥用行政权力排除、限制竞争案

2019年8月,黑龙江省反垄断执法机构依法对哈尔滨市交通运输局开展反垄断调查。

经查，2018年2月11日，哈尔滨市交通运输局发布《关于公布首批哈尔滨市网络预约出租汽车车载卫星定位装置专用设备厂家和型号的通知》，规定深圳说明技术股份有限公司生产的C6D型和河南速恒物联网科技有限公司生产的SH-VST601型车载卫星定位装置为哈尔滨市网约车车载卫星定位装置的指定厂家及型号，哈尔滨市4500余台网约车安装了该两种型号定位装置。

哈尔滨市交通运输局指定网约车车载设备厂家和型号的行为违反了《反垄断法》第三十二条关于“行政机关不得滥用行政权力，限定或变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品”的规定。在调查过程中，哈尔滨市交通运输局主动废止《关于公布首批哈尔滨市网络预约出租汽车车载卫星定位装置专用设备厂家和型号的通知》，并予以公示。

高意股份有限公司收购菲尼萨股份有限公司股权案

2018年11月7日，高意股份有限公司（以下简称高意）与菲尼萨达股份有限公司（以下简称菲尼萨）达成《合并协议及计划》，高意以支付现金和换股的方式收购菲尼萨100%股权，对其实现单独控制，交易金额221亿元。2018年12月29日，市场监管总局收到本案经营者集中反垄断申报，并于2019年2月20日予以立案审查。2019年8月14日，进一步审查延长阶段届满时，申报方申请撤回案件，并得到市场监管总局同意。2019年8月20日，市场监管总局对申报方的再次申报予以立案审查。

本案涉及光通信器件市场，具体包括波长选择开关、光收发模块等11个相关商品市场，适用非简易程序。经审查，市场监管总局认为此项集中对波长选择开关市场可能具有排除、限制竞争效果：一是集中将增强交易双方在波的市场控制力，大幅提升相关市场的市场集中度；二是集中消除了高意和菲尼萨在波长选择开关市场的紧密竞争关系；三是集中增加了波长选择开关市场企业间相互协调的可能性；四是市场进入壁垒高，短期内难以出现新进入者，无法对集中后实体形成有效的竞争约束。

2019年9月18日，市场监管总局附加限制性条件批准本项集中，具体条件包括：一是高意与菲尼萨保持波长选择开关业务相互独立并继续开展市场竞争，包括管理独立、财务独立、人事独立、研发独立、销售独立、定价独立、生产独立及采购独立。二是为确保上述业务相互独立并保持竞争，高意和菲尼萨就相关人员、竞争性敏感信息、办公场所和办公信息系统等设置防火墙，制定详细的防火墙指南手册并开展培训，要求相关人员严格遵守公告承诺义务。三是高意与菲尼萨继续以公平合理的条款供应波长选择开关。没有正当理由，不得在价格、交

货期、售后服务等交易条件上对客户实行差别待遇。按照公平合理的价格供应产品。自批准决定公告之日起3年后,集中后实体可以向市场监管总局申请解除上述承诺措施,市场监管总局将基于申请及市场竞争状况作出决定。解除上述承诺的决定作出前,集中后实体应继续履行上述承诺。

浙江花园生物高科股份有限公司与皇家帝斯曼有限公司新设合营企业案

2018年4月12日,市场监管总局收到浙江花园生物高科股份有限公司(以下简称花园)与皇家帝斯曼有限公司(以下简称帝斯曼)新设合营企业案的经营集中反垄断申报,交易双方拟在浙江省设立一家合营企业,从事7-脱氢胆固醇生产。花园和帝斯曼将对合营企业实施共同控制,交易金额约0.8亿元。2018年5月2日,市场监管总局对本案予以立案审查。2018年10月24日,进一步审查延长阶段届满时,申报方申请撤回案件并得到市场监管总局同意。2018年12月21日,申报方再次申报。2019年4月30日,市场监管总局对申报方的再次申报予以立案审查。

花园主要从事维生素D3、胆固醇、羊毛精制脂、羊毛酸、羊毛油、羊毛蜡等产品生产销售。帝斯曼主要从事生命科学和材料科学业务,包括营养、性能材料和新兴业务3个领域。花园和帝斯曼在兽用维生素D3和人用维生素D3市场存在横向业务重叠,并在NF级胆固醇市场存在纵向业务关系。本案相关商品市场界定为兽用维生素D3、人用维生素D3以及NF级羊毛脂胆固醇市场,上述商品的相关地域市场界定为全球,同时考察中国市场情况。

经审查,市场监管总局认为此项集中对全球和中国兽用维生素D3、人用维生素D3及NF级羊毛脂胆固醇市场,可能具有排除、限制竞争效果。一是在全球和中国兽用维生素D3市场,交易将进一步增强集中双方市场控制力,提高相关市场集中度,并增强相关市场竞争者协调价格的动机和能力;二是在全球和中国人用维生素D3市场,交易将进一步增强集中双方市场控制力,提高相关市场集中度;三是在上游全球和中国NF级羊毛脂胆固醇市场和下游兽用、人用维生素D3市场,集中双方在上下游均具有市场控制力,集中可能导致原材料和客户封锁。同时,上述市场的进入壁垒均较高,市场进入难度大,短期内难以出现新的有效竞争者。

2019年10月16日,市场监管总局依法作出《关于附加限制性条件批准浙江花园生物高科股份有限公司与皇家帝斯曼有限公司新设合营企业案反垄断审查决定的公告》,附条件批准此项经营者集中,要求花园、帝斯曼和合营企业履行如下义务:一是保持相关业务独立;二是合营企业独立运营;三是合营企业不得从

事 DHC 生产业务以外的任何业务；四是价格保密。本决定附加的限制性条件自公告之日起生效，并于 5 年后自动解除。

诺贝丽斯公司收购爱励公司股权案

2018 年 8 月 31 日，市场监管总局收到诺贝丽斯公司（以下简称诺贝丽斯）收购爱励公司（以下简称爱励）股权案（以下简称本案）的经营者集中反垄断申报，诺贝丽斯拟收购爱励 100% 股份，对其实现单独控制。申报方以简易案件进行申报，2018 年 9 月 30 日立案，公示期内第三方提出异议，经审查，市场监管总局认为本案不符合简易案件适用标准，2018 年 10 月 26 日撤销立案，并要求申报人按非简易案件重新申报。2018 年 11 月 1 日，申报方以非简易案件重新申报。2018 年 12 月 13 日，市场监管总局对本案予以立案审查。2019 年 6 月 6 日，进一步审查延长阶段届满时，申报方申请撤回案件，并得到市场监管总局同意。2019 年 6 月 12 日，申报方再次申报。2019 年 6 月 14 日，市场监管总局对申报方的再次申报予以立案审查。2019 年 12 月 6 日，进一步审查延长期届满时，申报方再次申请撤回案件并得到市场监管总局同意，当日，申报方再次申报。2019 年 12 月 12 日，市场监管总局对申报方的申报予以立案审查。

经审查，诺贝丽斯和爱励在中国汽车车身铝薄板内板和汽车车身铝薄板外板市场存在横向重叠。本案相关商品市场界定为汽车车身铝薄板内板市场和汽车车身铝薄板外板市场。上述商品的相关地域市场界定为中国。

市场监管总局认为，此项集中对中国汽车车身铝薄板内板和汽车车身铝薄板外板市场可能具有排除、限制竞争效果。一是集中进一步提升了相关市场的市场集中度，增强了集中后实体在相关市场的控制力；二是集中将消除相关市场中的重要竞争约束，进一步加强了集中后实体单方面排除、限制竞争的可能性；三是集中进一步减少下游汽车企业的选择范围，增加采购风险；四是集中加强了集中后实体与竞争者共同排除、限制竞争的可能性；五是相关市场进入困难，集中进一步提高相关市场的进入壁垒。

2019 年 12 月 20 日，市场监管总局依法作出《关于附加限制性条件批准诺贝丽斯公司收购爱励公司股权案反垄断审查决定的公告》，附条件批准此项经营者集中，要求诺贝丽斯、爱励及集中后实体履行如下义务：一是剥离爱励在欧洲经济区内全部的汽车车身铝薄板内板和外板业务，剥离内容包括相关设施、人员、知识产权和其他有形及无形资产。二是在中国，集中后实体将不会向任何在汽车车身铝薄板市场开展业务的竞争者供应冷轧板。该限制性条件自生效日起 10 年

有效，并将于10年后自动终止。自生效日起的10年内，如果相关市场的竞争状况发生重大改变，或本次交易的交易双方情况发生重大变更，集中后实体可向市场监管总局申请解除该限制性条件。本决定自公告之日起生效。

第三章

行业执法

一、医药行业

(一) 行业总体案件数量和类型分布

2019年，市场监管部门办理医药行业垄断案件31件，其中立案调查垄断协议及滥用市场支配地位案件8件，中止调查1件；立案调查滥用行政权力排除、限制竞争案件6件；审结医药行业经营者集中反垄断审查案件16件；立案调查违法实施集中案件1件，处罚金额30万元人民币。此外，还对涉及原料药垄断及医药集中采购等问题线索开展了核查（见图3-1）。

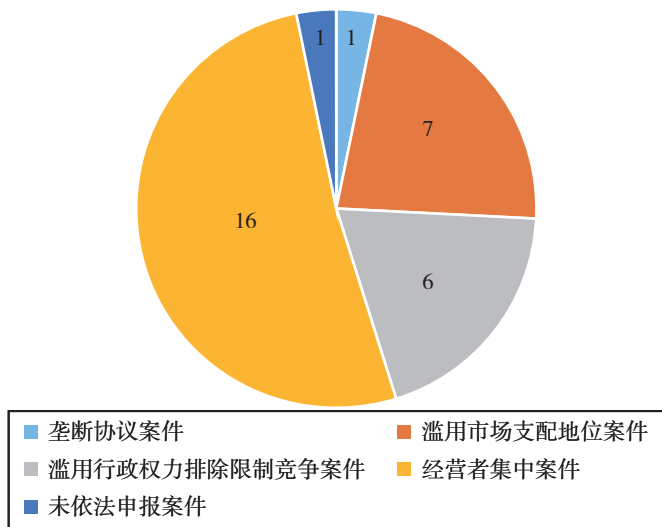


图3-1 医药行业案件类型

2019年医药行业8件垄断协议案件和滥用市场支配地位案件均涉及原料药

领域，其中垄断协议案件1件，滥用市场支配地位案件7件。垄断协议案件涉嫌违反《反垄断法》第十三条规定，实施固定商品价格、分割销售市场等行为；滥用市场支配地位案件涉嫌违反《反垄断法》第十七条规定，实施以不公平高价销售商品、拒绝交易、附加不合理交易条件等行为。

6件医药行业涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争案件，主要涉及医药集中采购、指定体检机构、违规制定医疗收费标准等行为。其中4件涉嫌违反《反垄断法》第三十二条规定，限定或变相限定交易；1件涉嫌违反《反垄断法》第三十四条规定，排斥外地经营者参加招投标；1件涉嫌违反《反垄断法》第三十七条规定，制定含有排除、限制竞争内容的规定。

审结经营者集中反垄断审查案件16件，交易总金额5347亿元，主要涉及医药和医疗器械生产销售、医疗服务等领域。其中附条件批准1件，为浙江花园生物高科股份有限公司与皇家帝斯曼有限公司新设合营企业案。从申报程序来看，12件案件适用简易程序，4件案件适用非简易程序。从交易形式来看，12件为股权收购，2件为资产收购，2件为新设合营企业。

对1件医药行业未依法申报案件作出处罚，即苏州全亿健康药房连锁有限公司收购苏州健生源医药连锁有限公司未依法申报违法实施经营者集中案。该案涉及药品零售领域，经评估，交易不会产生排除、限制竞争的效果，市场监管总局依法对当事人苏州全亿健康药房连锁有限公司处以30万元罚款。

（二）典型案例

1. 葡萄糖酸钙原料药垄断案

2019年5月，市场监管总局根据举报，依法对山东康惠医药有限公司（以下简称康惠公司）、潍坊普云惠医药有限公司（以下简称普云惠公司）、潍坊太阳神医药有限公司（以下简称太阳神公司）涉嫌实施垄断行为立案调查。在现场调查过程中，康惠公司、普云惠公司不配合调查，切断公司办公系统网络，删除电脑文件资料，拒不提供有关资料，拒绝、阻碍执法。康惠公司法定代表人组织、指挥公司员工及社会闲散人员暴力抢夺证据材料，不顾执法人员阻拦，将有关证据材料强行隐匿、转移。执法人员责令停止违法行为时，康惠公司法定代表人指挥相关人员对执法人员进行暴力阻挠，造成部分执法人员受伤。2019年7月，市场监管总局依据《反垄断法》第五十二条对康惠公司、普云惠公司拒绝、阻碍调查行为分别处以罚款100万元；对两公司法定代表人分别处以罚款10万元；对相关人员分别处以2万~5万元不等的罚款。相关涉事人员已移交司法机关依法追究刑事责任。

从需求替代和供给替代的角度来分析，本案相关商品市场为注射用葡萄糖酸

钙原料药销售市场。相关地域市场为中国。经调查，康惠公司与普云惠公司、太阳神公司（上述3公司，以下简称当事人）分工协作、密切配合，在中国注射用葡萄糖酸钙原料药销售市场共同实施了垄断行为。当事人通过达成包销协议、大量购买、签订不对外销售协议等方式控制了注射用葡萄糖酸钙原料药销售市场。2015年8~12月、2016年、2017年，当事人在中国注射用葡萄糖酸钙原料药销售市场上的份额分别为94%、91%、87%，同时，考虑到当事人具有控制销售市场的能力、下游制剂生产企业对当事人依赖程度较高、其他经营者进入相关市场的难度较大等因素，根据《反垄断法》第十八条规定，市场监管总局认定当事人在中国注射用葡萄糖酸钙原料药销售市场具有市场支配地位。

当事人滥用市场支配地位，实施了以下垄断行为：一是不公平的高价销售商品。当事人以不公平的高价对外销售注射用葡萄糖酸钙原料药，获得了高额垄断利润。注射用葡萄糖酸钙原料药价格上涨达19~54.6倍。二是没有正当理由附加不合理交易条件。当事人强制要求制剂生产企业将生产出的葡萄糖酸钙注射液回购给当事人，或者作为当事人的代工厂，按照其指令销售葡萄糖酸钙注射液，否则不供应注射用葡萄糖酸钙原料药。

注射用葡萄糖酸钙原料药是生产葡萄糖酸钙注射液的基本原料。葡萄糖酸钙注射液是国家基本药物、临床必需药品，也是常用的低价药。当事人的行为严重排除、限制了注射用葡萄糖酸钙原料药和注射液市场竞争，损害了葡萄糖酸钙注射液生产企业利益，推高了葡萄糖酸钙注射液的市场价格，增加了国家医保支出，造成葡萄糖酸钙注射液市场供应短缺，严重损害了患者利益。当事人的上述行为违反了《反垄断法》第十七条第一款“禁止具有市场支配地位的经营者从事下列滥用市场支配地位的行为：（一）以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品；……（五）没有正当理由搭售商品，或者在交易时附加不合理的交易条件”的规定，构成滥用市场支配地位的垄断行为。2019年12月19日，市场监管总局依据《反垄断法》第四十七条规定，向当事人发出《行政处罚事先告知书》。2020年4月5日，依法对当事人作出行政处罚决定，罚没金额3.255亿元。

2. 浙江花园生物高科股份有限公司与皇家帝斯曼有限公司新设合营企业案
详情见本报告第二章2019年反垄断执法典型案例。

3. 苏州全亿健康药房连锁有限公司收购苏州健生源医药连锁有限公司违法实施经营者集中案

2019年4月19日，市场监管总局对苏州全亿健康药房连锁有限公司（以下简称苏州全亿）收购苏州健生源医药连锁有限公司（以下简称苏州健生源）涉嫌违法实施经营者集中案进行立案调查。

2018年1月11日，苏州全亿签署股权转让协议，收购邹永星持有的苏州健生源90%股权，交易金额10.35亿元。交易后，苏州全亿取得苏州健生源单独控制权。2018年2月22日，完成股权变更登记。

经调查，苏州全亿收购苏州健生源股权并取得控制权，属于《反垄断法》第二十条规定的经营者集中。双方在全球和中国营业额均达到《国务院关于经营者集中申报标准的规定》第三条规定的申报标准，属于应当申报的情形。2018年2月22日，交易双方完成股权变更登记，此前未依法申报，违反《反垄断法》第二十一条规定，构成未依法申报的经营者集中。市场监管总局对苏州全亿收购苏州健生源股权对市场竞争的影响进行了评估，认为该项经营者集中不会产生排除、限制竞争的效果。

基于上述调查情况和评估结论，考虑苏州全亿主动报告并承认违法、积极配合调查等因素，2019年9月29日，市场监管总局根据《反垄断法》第四十八条、第四十九条和《未依法申报经营者集中调查处理暂行办法》第十三条规定，决定对苏州全亿处以30万元人民币罚款的行政处罚。

4. 来宾市卫生健康委员会滥用行政权力排除、限制竞争案

根据举报，2019年7月，广西壮族自治区市场监督管理局对来宾市卫生健康委员会（以下简称来宾市卫健委）违反《反垄断法》的行为进行了调查。经调查，2019年4月10日，来宾市卫健委召集来宾市人民医院等5家市直医疗机构、武宣县等6县（市、区）卫健局及广西铭磊阳光药业有限公司（以下简称广西铭磊公司）相关负责人，召开关于广西铭磊公司进入来宾市医药和医疗器械流通市场专题协调会议。会议形成《广西铭磊公司进入本地医药和医疗器械流通市场专题协调会议纪要》（以下简称《会议纪要》），要求各县（市、区）卫健局市直各医疗机构及时召开相关单位、部门、科室会议，安排人员对接联系，落实广西铭磊公司配送业务。广西铭磊公司可在市、县两级公立医疗保健机构的大输液、抗生素、2018版“685”基药、急救抢救用药目录产品、中药配方颗粒5个领域集中配送。市直各医疗机构与广西铭磊公司的合作协议于2019年4月20日前签订，县直各医疗机构于2019年5月30日前签订。

广西壮族自治区市场监督管理局认为，来宾市卫健委作为管理当地各医疗机构单位和医药企业的行政机构，通过会议纪要指定市、县两级公立医疗保健机构的大输液、抗生素、2018版“685”基药、急救抢救用药目录产品、中药配方颗粒五个领域由广西铭磊公司集中配送，违背了市场竞争的公平、公正原则，剥夺了其他医药和药械配送企业公平地参与来宾地区医药配送市场竞争的权利。广西铭磊公司在法定配送协议框架外与市、县两级公立医疗保健机构签订《补充协议》，违反了国家、自治区医疗机构药品统一招标采购相关规定以及《关于进一步改革

完善药品生产流通使用政策的若干意见》(国办发〔2017〕13号)。依据《反垄断法》第三十二条和第三十七条规定,来宾市卫健委构成滥用行政权力,排除、限制竞争行为。

调查期间,来宾市卫健委于2019年10月21日下发《关于废止〈广西铭磊公司进入本地医药和医疗器械流通市场专题协调会议纪要〉的通知》,废止《关于广西铭磊公司进入本地医药和医疗器械流通市场专题协调会议纪要》,消除了限制市场主体公平竞争的社会后果,规范了行政行为。

(三) 案件特点及行业主要竞争问题分析

医药行业关系民生,与百姓生活密切相关。2019年,市场监管总局和各省、自治区、直辖市市场监管部门将医药行业作为反垄断执法重点,全面加强对医药行业竞争行为的事前、事后监管,保持原料药领域执法高压态势,结合滥用行政权力排除、限制竞争行为专项执法行动,纠正医药领域违反《反垄断法》的行为,依法开展医药行业经营者集中反垄断审查,查处有关未依法申报案件,打出了执法“组合拳”,有力保护了市场公平竞争,维护了消费者合法权益。从2019年反垄断执法情况来看,医药行业主要存在以下竞争问题:

一是原料药行业垄断问题突出。目前,原料药行业垄断问题多发,主要表现为滥用市场支配地位以不公平高价销售商品、拒绝交易、附加不合理交易条件等。原料药行业垄断行为实施主体多为小规模医药销售公司或自然人,违法手法隐蔽多样,查处难度较大。原料药垄断问题的产生,既来源于不法商人利欲熏心,置国家、人民和患者利益于不顾,对原料药上下游进行控销,攫取巨额利益,又来源于近年来原料药的供应失衡,来源单一且无法科学、有效供给,致使大量原料药供需矛盾突出,许多品种只有一家或者两家企业生产,较为容易控制。下一步,既要持续加大反垄断执法力度,加强与公安、税务、银行等相关部门合作,从严从重惩处一批违法企业和人员,坚决遏制原料药垄断多发态势,形成反垄断执法的有效震慑,保护市场公平竞争,维护消费者利益,又要解决原料药供给短缺问题,保障原料药行业有充足的货源、适当数量的生产厂家和有效的市场竞争,解决长期存在的供需矛盾。

二是医药集中采购领域滥用行政权力排除、限制竞争问题有待破解。近年来,医药集中采购领域已成为滥用行政权力排除、限制竞争的热点难点问题,主要表现为限定或者变相限定交易、实施地方保护等行为。我国医药集中采购仍处于试点先行和改革探索阶段,发展过程中可能出现政府过度干预市场问题,例如,限制公立医疗机构只在某一平台采购、指定药品配送企业、在配送企业招标中实施地方保护等,既违反有关政策规定,又涉嫌滥用行政权力,排除、限制相关市

场竞争。在医药集中采购推广过程中，一方面应坚持市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的原则，理顺政府与市场的关系，以公平竞争机制保障医药集中采购科学推进，更好促进医药集中采购改革健康发展；另一方面依法查办案件，及时制止滥用行政权力排除、限制竞争行为，充分发挥《反垄断法》在医药集中采购改革和政策推行过程中规范行政行为的作用，依法依规调查处理案件，维护医药集中采购领域公平竞争的市场秩序。

三是经营者集中全链条监管仍需加强。近年来，全球医药领域的并购规模越来越大，集中度越来越高，跨界并购、跨境并购提速，有的境外公司经营者集中案件交易金额高达数千亿元，例如，美国艾伯维公司收购欧洲艾尔建公司，交易金额达 4335 亿元。同时，国内主要企业产品竞争力相对较弱，行业集中度较低，医药行业体量和并购规模较小，营收和市场集中度仍低于国际水平。因此，要进一步加强医药行业经营者集中反垄断审查全链条监管，依法做好经营者集中反垄断审查，加大附条件案件监督执行和未依法申报案件查处力度，保护医药行业公平竞争市场秩序，维护消费者合法权益，促进行业持续健康发展。

二、公用事业行业

（一）行业总体案件数量和类型分布

2019 年，市场监管部门立案调查公用事业行业涉嫌垄断案件 7 件，其中供气行业 5 件，供水行业 2 件；结案 2 件，分别为天津市自来水集团滥用市场支配地位案和宿迁正源自来水有限公司滥用市场支配地位案，违反了《反垄断法》第十七条规定的从事限定交易、搭售和附加不合理交易条件等行为。2 件经营者集中案件，交易总金额 61.55 亿元。从适用程序来看，均适用非简易程序。从集中性质来看，1 件为横向集中，1 件为纵向集中。从交易形式来看，1 件为股权收购，1 件为业务收购。

公用事业直接关系到人民群众的日常生活和切身利益。为进一步规范公用事业行业经营者行为，2019 年市场监管部门将公用事业作为反垄断执法重点，并于 4 月印发《市场监管总局办公厅关于督促做好公用事业领域反垄断执法工作的通知》（市监反垄断〔2019〕24 号），督导各省级市场监管部门加强公用事业反垄断执法。2019 年 9 月 1 日起施行的《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》，针对公用事业领域滥用市场支配地位行为作出专门规定：“供水、供电、供气、供热、电信、有线电视、邮政、交通运输等公用事业领域经营者应当依法经营，不得滥

用其市场支配地位损害消费者利益”，进一步明确了公用事业行业经营者不得实施滥用市场支配地位行为，警示相关经营者依法合规经营。

（二）典型案例

1. 天津市自来水集团滥用市场支配地位案

详情见本报告第二章 2019 年反垄断执法典型案例。

2. 宿迁正源自来水有限公司滥用市场支配地位案

详情见本报告第二章 2019 年反垄断执法典型案例。

（三）案件特点及行业主要竞争问题分析

公用事业是指面向社会提供的与人民群众日常生活密切相关的基础公用产品或公共服务，通常包括供水、供电、供气、供热、电信、有线电视、邮政、公共交通运输等行业。从 2019 年反垄断执法情况来看，公用事业行业案件和竞争问题主要有以下三方面特点：

一是公用事业行业市场集中度普遍较高。随着我国市场化改革的深入推进，公用事业行业的上游生产环节市场竞争已较为充分，但公用事业行业多具有自然垄断属性，市场集中度普遍较高。从 2019 年反垄断执法情况来看，公用事业行业是垄断案件集中的行业之一，其中供水和供气行业尤为突出。2019 年立案调查的 7 件公用事业领域涉嫌垄断案件，全部为供气和供水行业案件。

二是市县一级公用事业经营者滥用市场支配地位案呈多发态势。2019 年，各省、自治区、直辖市市场监管部门立案调查公用事业行业涉嫌垄断案件 7 件，作出行政处罚 2 件。上述案件，除天津市自来水集团滥用市场支配地位案外，均发生在市、县地区。由于市县一级公用事业经营者往往是相关行业唯一经营者，具有市场支配地位，易发生滥用市场支配地位排除、限制竞争行为。近年来，为提高公用事业管理和服务水平，一些地方政府陆续以特许经营的方式将公用事业授权给民营企业或外资企业，经营者自负盈亏，更易产生实施垄断行为获得更高利润的冲动。同时，市县一级公用事业经营者往往对《反垄断法》缺乏理解和认识，依法合规经营意识较弱。在执法过程中，当事人多在知晓《反垄断法》规定后，主动承认违法行为并进行整改。

三是公用事业行业排除、限制竞争行为较为典型。从执法情况来看，公用事业领域排除、限制行为主要集中在以下 4 个方面：1. 强制或变相强制申请办理水、电、气、热入户的经营者或消费者购买其提供的设备和材料；2. 强制或变相强制用户接受其指定经营者提供的设计、安装、施工等配套工程服务；3. 向用户滥收费用，例如对用户强制或变相强制收取最低用水（电、气、热）费用，强行向用

户收取押金、保证金或强行指定、收取“预付水（电、气、热）费”的最低限额，对新建小区用户强制收取入户费（管网建设费）、超范围配套工程安装费等；4. 向用户搭售相关产品或设备，如水表、燃气表、燃气灶具等。上述行为使用户无法获得价廉质优的公共资源服务，直接损害其他经营者或消费者利益。同时，强制用户购买指定供应商的材料和设备、强制用户接受指定配套工程服务等行为，剥夺了用户的选择权，排除、限制了相关市场经营者的有效竞争，损害了当地材料设备供应市场和配套工程服务市场的公平竞争秩序。

三、建筑和房地产行业

（一）行业总体案件数量和类型分布

建筑和房地产行业包括建筑业、房地产业、建筑材料的生产与销售等。2019年，市场监管部门立案调查建筑和房地产行业垄断协议案件17件，作出行政处罚4件，没收违法所得193.13万元，罚款1481.99万元；审结经营者集中案件21件；查处违法实施集中案件1件，罚款30万元。

查处垄断协议案件4件，涉案企业32家。从表现形式上看，4件均为横向垄断协议案件，涉及固定商品价格、限制商品数量等行为。其中2件违反《反垄断法》第十三条第一款第一项“固定或者变更商品价格”规定，1件违反《反垄断法》第十三条第一款第二项“限制商品的生产数量或者销售数量”规定，1件同时违反《反垄断法》第十三条第一款第一项、第二项规定。从垄断协议达成和实施情况来看，3件为达成并实施垄断协议，1件为达成未实施。涉案商品涉及水泥制品制造和砖瓦、石材等建筑材料制造，其中3件为混凝土，1件为烧结砖。

审结建筑和房地产行业经营者集中案件21件，交易总金额1234.04亿元，全部无条件批准，其中17件案件涉及房地产业，2件涉及建筑业，2件涉及水泥制造和水泥制品制造。从申报程序来看，16件案件适用简易程序，1件案件适用非简易程序。从交易形式来看，16件为股权收购，3件为设立合营企业，1件为通过合同方式取得控制权，1件为国有资产无偿划转。

查处建筑和房地产行业未依法申报经营者集中案件1件，为西藏德锦企业管理有限责任公司收购上海汇通能源股份有限公司股权未依法申报案，涉及房地产业。经评估，该项经营者集中不会产生排除、限制竞争的效果，市场监管总局对当事人西藏德锦企业管理有限责任公司依法处以30万元罚款。

（二）典型案例

1. 延安市 10 家混凝土企业垄断协议案

详情见本报告第二章 2019 年反垄断执法典型案例。

2. 中国联合水泥集团有限公司与河南投资集团有限公司新设合营企业案

2019 年 8 月 6 日，市场监管总局收到中国联合水泥集团有限公司（以下简称中联水泥）与河南投资集团有限公司（以下简称河南投资）新设合营企业案的经营者集中申报，于 8 月 29 日立案审查。

中联水泥于 1999 年在北京注册成立，主要从事水泥、熟料和商品混凝土的生产与销售。河南投资于 1991 年在河南注册成立，主要从事电力、造纸、水泥、基础设施、金融等产业。双方商议设立合营企业整合河南地区水泥和熟料产能，实现优势互补，交易金额 92 亿元。

本案相关商品市场界定为通用水泥、通用水泥熟料和商品混凝土市场。通用水泥相关地域市场为水泥厂周边 200 公里区域；通用水泥熟料相关地域市场为熟料厂周边 200 公里区域；商品混凝土的相关地域市场界定为城市市场。

市场监管总局根据《反垄断法》第二十七条规定，从参与集中的经营者在相关市场的市场份额及其对市场的控制力等方面，分析了此项经营者集中对市场竞争的影响。经审查，中联水泥与河南投资在各相关市场均面临有效竞争约束，集中不会对相关市场竞争产生不利影响，市场监管总局无条件批准此项交易。

（三）案件特点及行业主要竞争问题分析

2019 年，该行业的案件和竞争问题主要有以下特点：

一是并购活动较为活跃，主要交易方式为股权收购。2019 年共有 21 件经营者集中案件，平均交易金额为 61.07 亿元，其中软银集团股份有限公司收购 The We Company 股权案交易金额较大，为 628.1 亿元，多数案件交易额在 50 亿元以下（见图 3-2）。行业竞争激烈，大部分并购交易各方市场份额不高，适用简易程序审查；仅中国联合水泥集团有限公司与河南投资集团有限公司新设合营企业案在部分相关市场份额达到 20% 左右，适用非简易程序进行审查。在大部分案件中，交易双方通过并购行为实现优势互补。如新加坡企业（私人）有限公司收购汉威重庆房地产开发有限公司股权案，收购方希望通过交易扩大在中国的业务规模，而被收购方希望提升开发实力和管理水平。

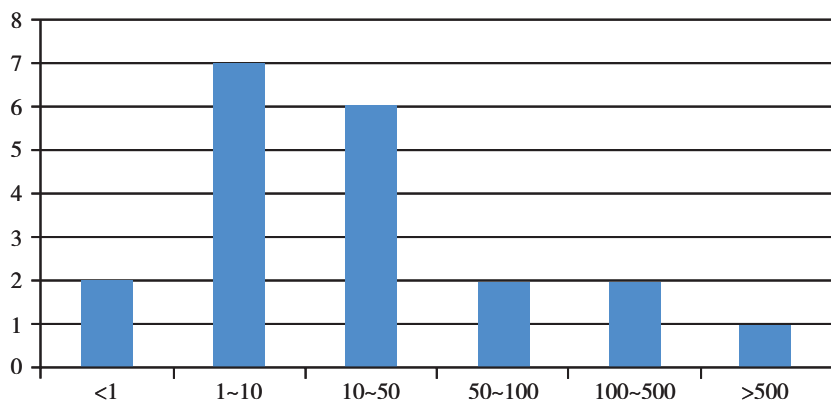


图 3-2 2019 年建筑和房地产行业并购交易金额分布情况

二是案件相关地域市场具有较强的区域性特点。建筑业、房地产业、水泥制造和水泥制品制造等行业的商品和服务均体现出较强的区域性特点。不同城市土地供应情况、房地产价格（包括开发和租赁）等存在较大差异，同时下游客户对相关商品和服务的选择也受到地域范围的限制，因此，通常情况下，房地产业和建筑业的相关地域市场界定为区域（城市）市场。水泥、混凝土等建筑材料受制于其产品特性和施工要求均有其特定的销售半径，如水泥的公路运输距离一般不超过 200 公里，混凝土不超过 50 公里等，此类建筑材料相关地域市场一般以其售半径为范围。

三是相关行业产品同质化程度高，市场竞争激烈。水泥、玻璃、混凝土等建筑材料同质化程度高且持续处于产能严重过剩状态，水泥、玻璃均为供给侧结构性改革中的重点“去产能”行业。行业内各企业生存压力较大且竞争主要体现在产品价格上，市场竞争十分激烈。在房地产开发、房地产租赁、物业管理行业中，经营者提供的服务同质化较高，主要竞争集中于价格、规模、品牌等方面。建筑业和建材生产领域技术较为成熟稳定，产品标准化程度高，主要竞争集中于价格、规模、售后服务等方面。

四是水泥制造，水泥制品制造，砖瓦、石材等建筑材料制造业垄断协议行为频发。2019 年共处罚 4 件相关行业垄断协议案件，均为违反《反垄断法》第十三条第一款规定的横向垄断协议案件，涉及固定商品价格、限制商品数量、划分市场等垄断行为。从垄断协议组织形式来看，案件均为经营者自发组织，没有行业协会参与；涉案当事人共 32 家，案件调查处理工作量较大。建筑材料生产与销售领域多发垄断协议案件的主要原因包括：1. 部分地域建筑材料行业产能过剩，行业去产能压力大且因产品同质化程度高，竞争主要体现在价格方面，近年

来价格呈下降趋势，经营者有动机通过达成垄断协议（如固定价格或者分配产能）降低竞争压力。2. 水泥、混凝土等产品的相关地域市场范围较小，相关市场经营者之间透明度高，易于达成垄断协议，同时也为垄断协议参与者之间监督背离行为提供了便利。3. 下游客户对相关商品的需求弹性较低，不存在其他可替代产品，为建材行业经营者协同涨价提供了较大空间。

四、石油化工行业

（一）行业总体案件数量和类型分布

在石油化工行业，2019年市场监管总局共查处滥用市场支配地位案件1件，即伊士曼（中国）投资管理有限公司滥用市场支配地位案。审结经营者集中案件59件，交易总金额约7600亿元，均为无条件批准。从行业类型来看，涉及化学工业案件38件，其中基础化学原料20件，合成材料6件，日用化学品5件，专用化学品4件，涂料2件，化肥1件；涉及石油加工业的案件9件；涉及原油天然气开发及供应的案件10件，其他案件14件。从申报程序来看，44件案件适用简易程序，15件案件适用非简易程序。从交易形式来看，39件为股权收购，1件为资产收购，19件为新设合营企业。查处未依法申报经营者集中案件2件。

（二）典型案例

1. 伊士曼滥用市场支配地位案

详情见本报告第二章2019年反垄断执法典型案例。

2. 沙特阿拉伯国家石油公司收购沙特基础工业公司股权案

2019年5月31日，市场监管总局收到沙特阿拉伯国家石油公司（以下简称沙特阿美）收购沙特基础工业公司（以下简称沙特基础工业）股权案申报，并于2019年9月4日予以立案审查。

收购方沙特阿美于1988年在沙特阿拉伯设立，主要从事原油勘探、生产和销售以及部分石化产品生产和销售。被收购方沙特基础工业于1976年在沙特阿拉伯设立，在沙特证券交易所上市，在石化产品、农业营养素等领域从事业务。根据交易协议，沙特阿美收购沙特基础工业70%股份，交易金额约4700亿元。

本案为横向与纵向集中，沙特阿美和沙特基础工业均从事部分化工产品的生产和销售，存在横向重叠；沙特阿美从事原油供应，原油是化工产品的基础原

料，存在纵向关联。根据《反垄断法》第十二条及《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》规定，本案相关市场涉及石化产业链众多产品，包括原油、乙二醇、对二甲苯、聚乙烯、聚丙烯、乙烯、丙烯等商品。根据《反垄断法》第二十七条规定，经审查，沙特阿美在上游原油市场面临俄罗斯石油、伊朗国家石油等竞争者的有效竞争约束，沙特阿美和沙特基础工业在下游化工品市场份额均有限，不具有市场控制力。市场监管总局认为本项集中不会对相关市场产生排除、限制竞争的效果，于2019年12月25日无条件批准本交易。

（三）案件特点及行业主要竞争问题分析

一是相关市场界定遵从个案分析。石化行业经营者集中审查相关市场界定具有以下特点：从相关商品市场来看，石化产品专业性较强，但彼此间成分差别较大且功能用途相对单一，比较容易通过需求替代界定市场，如乙二醇、丙烯、乙烯、烧碱、聚丙烯、高密度聚乙烯、硫黄等，但也有部分石化产品需要进行深入分析。例如，在伊士曼滥用市场支配地位案中，执法机构在对醇酯十二和醇酯十六成膜助剂进行替代性分析时运用了假定垄断者测试方法。从相关地域市场来看，多数产品进口量大，世界上的主要竞争者在中国市场都有大量存在，需求替代性强，所以界定为全球市场，例如，我国原油和天然气对外依存度分别为70.8%和43.2%、乙二醇、硫黄、高密度聚乙烯进口比例在60%左右。但也有一些产品国内需求主要由在国内设厂生产的企业满足，竞争情况与国际市场差别较大，价格等差异也较大，需求替代性差，因此界定为中国市场，如烧碱。

二是部分石化产品市场集中度较高。石化行业产业链长，涉及产品种类繁多。通常情况下，大宗石化产品的市场结构较为分散，如丙烯、高密度聚乙烯、对二甲苯、聚丙烯、乙二醇、苯等相关市场的市场集中度均不高。但也有部分石化产品市场集中度较高，这些石化产品相对于大宗产品通常用途较为单一，市场规模有限，基于技术、成本或历史等多种原因，导致市场竞争者数量较少，执法机构对这些市场应给予关注。例如，在伊士曼滥用市场支配地位案中，中国大陆醇酯十二成膜助剂市场集中度高，伊士曼、润泰、德纳三家企业销售量之和占醇酯十二市场总量的95%左右；在巴斯夫股份公司收购布塔米尼公司股权案中，己二腈和己二胺用途单一，多为企业自用且市场规模不大，市场进入意愿不强，因此相关市场集中度较高。

三是通过纵向整合进一步拓展业务趋势明显。石化产业拥有很长的产业链，包括油气开发、原油加工、化学工业等多个领域。伴随国际原油天然气市场的震荡，上游油气开发企业开始向下游炼化产业寻求发展，以摆脱对资源的过度依赖，

同时下游化工企业也在更多参与油气资源开发，以获得更稳定的供应。从经营者集中性质来看，2019年，纵向集中案件有27件，占案件总数的45.8%。其中，沙特阿拉伯国家石油公司收购沙特基础工业公司股权案、埃尼公司与奥地利国家石油公司收购阿布扎比炼油公司股权案、北方华锦化学工业集团有限公司与沙特阿美亚洲有限公司等新设合营公司案、沙特阿美海外公司收购韩国现代炼油公司股权案等均为纵向集中，相关市场同时涉及上游的原油开发供应和下游的加工炼化业务，纵向整合趋势明显。

四是通过项目合营分摊经营成本和风险。在石化行业，从上游的原油天然气勘探开采，到下游的炼化和供应，都需要大量资金，环保等领域的高要求进一步提升了生产成本，企业面临生产安全、市场疲软等诸多风险因素，经营风险大。因此，石化企业间通常以合营方式共同经营项目，以达到分摊成本和风险的目的。从交易形式来看，2019年，新设合营案件有19件，占案件总数的32.2%，而在股权收购案件中也有很多目标公司是合营企业。例如，在埃尼公司与埃克森美孚石油公司等经营者新设合营企业案中，各合营方共同经营莫桑比克某天然气资源开发项目。在埃尼公司与奥地利国家石油公司收购阿布扎比炼油公司股权案中，埃尼公司与奥地利国家石油公司通过股权收购成为目标公司的合营方，为目标公司业务提供进一步支持。

五是油气市场将进一步开放竞争。2019年，我国多措并举，进一步开放油气市场，促进市场竞争。首先，放开石油和天然气勘探开发领域对外资的限制，具体举措包括将“石油、天然气的勘探、开发限于合资、合作”从《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》中移除，同时将“石油、天然气的勘探、开发和矿井瓦斯利用”以及“石油勘探开发新技术的开发与应用”列入《鼓励外商投资产业目录》。其次，自然资源部于2019年12月31日印发《关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见（试行）》，全面开放油气勘查开采市场，允许民企、外资企业等社会各界资本进入油气勘查开发领域。根据该意见，在中华人民共和国境内注册，净资产不低于3亿元人民币的内外资公司，均有资格按规定取得油气矿业权。最后，国家石油天然气管网集团有限公司于2019年12月9日正式挂牌成立，将进一步推动形成上游油气资源多主体多渠道供应、中间统一管网高效集输、下游销售市场充分竞争的油气市场体系。

五、汽车行业

（一）行业总体案件数量和类型分布

2019年市场监管部门查处垄断协议案件2件，审结经营者集中案件72件，查处违法实施集中案件2件。从行业分布来看，涉及整车制造行业的案件12件，占全部案件数量的16%；涉及汽车零部件行业的案件59件，占全部案件数量的77%；涉及汽车销售及其他行业的案件5件，占全部案件数量的7%。

2件垄断协议案件均为纵向垄断协议，涉及汽车销售行业，违反《反垄断法》第十四条禁止经营者与交易相对人达成固定或者限定向第三人转售商品的价格或者最低价格的垄断协议的规定。

经营者集中案件72件，交易总金额1526亿元人民币，均无条件批准。从申报程序来看，63件案件适用简易程序，9件案件适用非简易程序。从交易形式来看，32件为股权收购，9件为资产收购，31件为新设合营企业。

（二）典型案例

1. 丰田汽车（中国）投资有限公司垄断案

详情见本报告第二章2019年反垄断执法典型案例。

2. 宝马股份公司收购华晨宝马汽车有限公司股权案

2019年3月8日，市场监管总局收到宝马股份公司（以下简称宝马）收购华晨宝马汽车有限公司（以下简称华晨宝马）股权案申报，3月11日予以立案审查。根据交易协议，宝马拟从华晨集团进一步收购25%股权，取得其单独控制权。根据《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2019年版），2022年我国将解除对内燃机乘用车的外资50%股比限制。宝马表示，一旦政府如期取消相关限制，申报方将完成拟议交易。

交易方在豪华品牌普通乘用车、豪华品牌中级乘用车、豪华品牌高级乘用车市场存在横向重叠。根据排量、品牌等级两个维度，结合申报方业务范围，本案相关商品市场界定为双方存在横向重叠的豪华品牌普通乘用车、豪华品牌中级乘用车、豪华品牌高级乘用车；相关地域市场均界定为中国。经审查，在中国豪华品牌普通乘用车市场，华晨宝马、宝马合计份额为35%~40%，虽然市场份额排名第一，但是受到奥迪（30%~35%）、奔驰（20%~25%）等实力相近竞争者有效竞争约束。在中国豪华品牌中级乘用车市场，华晨宝马、宝马合计市场份额为

15%~20%，受到奥迪（20%~25%）、奔驰（20%~25%）等实力相近甚至更强竞争者的有效竞争约束。在中国豪华品牌高级乘用车市场，华晨宝马、宝马合计市场份额为25%~30%，市场上存在奔驰（20%~25%）、奥迪（20%~25%）实力相近竞争者的有效竞争约束。

此外，本交易为合营企业由宝马和华晨集团共同控制变为宝马单独控制。华晨集团除华晨宝马外本身不在豪华品牌乘用车市场从事业务，宝马对华晨宝马已享有控制权，进一步收购华晨宝马股份，没有消除豪华品牌乘用车市场上任何现有独立竞争者，基本没有改变相关市场的竞争结构，交易不会产生排除、限制竞争效果。2019年6月27日，市场监管总局无条件批准此项交易。

（三）案件特点及行业主要竞争问题分析

一是汽车产业竞争格局面临调整。在国际环境复杂多变、宏观经济下行压力增大背景下，汽车产业进入深度调整期，持续发展面临较大挑战。取消外资持股比例限制和合资企业数量限制等开放措施，将深度改变汽车产业的竞争形态。未来市场的产品种类将更加丰富，竞争也将日趋激烈。汽车业市场结构依然处于不断调整阶段，在市场容量变化不大的情况下，国内的龙头企业通过兼并、收购等方式逐渐提高市场集中度。汽车行业的智能化、网联化、电动化变革仍在深入，整个行业正加快从传统燃油车向下一代智能及新能源汽车升级。整车技术结构的变化，迫使上游汽车零部件企业加速转型，汽车产业竞争格局正在调整。

二是汽车流通领域的纵向限制行为仍需规范。目前，我国汽车流通领域广泛实行以4S店为主的品牌销售模式。由于汽车供应商（包括制造商和总经销商）在这一模式中处于相对优势地位，对汽车经销商的纵向限制十分普遍。这不仅损害了汽车流通市场的竞争秩序，也严重侵害了消费者的合法权益。汽车流通领域的纵向价格限制主要包括固定授权经销商和维修商的新车和配件销售价格、限定授权经销商和维修商的新车和配件的最低销售价格两种。此外，还存在独家购买协议、区域限制协议和搭售协议等纵向非价格限制行为。在加强反垄断执法、有效预防和制止垄断行为的同时，也要借鉴国际经验，从平衡汽车厂商与经销商的关系入手，对有关规定进行修改完善，为我国汽车流通行业营造公平有序的竞争环境。

三是汽车行业的经营者集中呈现新趋势。2019年，涉及汽车的经营者集中案件较2018年有所下降。汽车行业出现较多新兴投资并购热点，除新能源汽车外，在共享汽车、汽车金融等行业均有集中案件发生。随着产业格局的深度调整，为了能在未来市场竞争中占据有利地位，汽车零部件市场的并购比较活跃，集中案件明显增加。汽车流通行业面临利润下滑、产能过剩、运营成本过高等多重挑

战，经营压力明显加大，并购意愿明显下降，集中案件明显减少。

六、航空行业

（一）行业总体案件数量和类型分布

航空行业产业链长、辐射面宽，以航空制造和航空运输为主。2019年，航空制造业审结5件经营者集中案件，交易总金额约600亿元。无垄断协议、滥用市场支配地位案件。航空运输业无垄断协议、滥用市场支配地位案件或经营者集中申报，航空运输业并购不活跃。

5件航空制造业经营者集中案件以飞机制造商并购较为突出，包括波音公司收购巴西航空工业公司部分业务案、三菱重工业株式会社收购庞巴迪公司部分业务案。其他案件主要涉及零部件制造（派克汉尼汾公司收购洛德公司股权案、德国汉莎技术集团与LG电子子公司新设合营企业案）和发动机维修（通用电气公司与新航工程有限公司新设合营企业案）。5件案件均无条件批准。从申报程序来看，1件案件适用简易程序，4件案件适用非简易程序。从交易形式来看，1件为股权收购，2件为业务收购，2件为新设合营企业。

（二）典型案例

1. 波音公司收购巴西航空工业公司部分业务案

2019年3月15日，市场监管总局收到波音公司（以下简称波音）收购巴西航空工业公司部分业务（以下简称目标业务）案申报，5月20日予以立案审查。波音于1916年在美国设立，在商用飞机生产和销售等领域从事业务，在售商用飞机机型包括737MAX系列、777系列、787系列等。巴西航空工业公司于1969年在巴西设立，在商用飞机生产和销售等领域从事业务，在售商用飞机机型包括E195 E2、E190 E2等。本交易中，巴西航空工业拟将全部商用飞机业务（包括E-Jets飞机E1、E2系列以及对该等飞机平台和项目的所有形式的支持和其他售后服务）注入一家子公司，波音拟收购该子公司80%股权，从而取得巴西航空工业全部商用飞机业务单独控制权。交易方主要在全球单通道大型商用飞机市场存在横向重叠。本案相关商品市场界定为单通道大型商用飞机，相关地域市场界定为全球。经评估，虽然单通道大型商用飞机构成一个统一的市场，但根据招标投标数据，单通道大型商用飞机内部各机型之间竞争紧密程度存在明显差异。目标业务与波音既有业务不具有紧密竞争关系，与空客对标业务竞争关系更为紧

密，竞争对手相关业务近年表现和市场力量远强于目标业务，能够构成有效竞争约束。即使从单通道大型商用飞机整体来看，根据市场份额数据，竞争对手空客力量越发强劲，波音力量日益减弱，737MAX 坠机事件进一步影响波音市场力量，空客若一家独大，不利于下游客户选择和议价。此外，就单通道大型商用飞机与支线飞机捆绑搭售问题，经济分析表明经济合理性不高，经营者不可能放弃在高利润、高销量市场的销售而寻求增加在低利润、低销量市场的销量。因此，本案不会产生排除、限制竞争效果，市场监管总局于 2019 年 11 月 9 日无条件批准本交易。

2. 三菱重工业株式会社收购庞巴迪公司部分业务案

2019 年 10 月 25 日，市场监管总局收到三菱重工业株式会社（以下简称三菱重工）收购庞巴迪公司部分业务案申报，11 月 8 日予以立案审查。三菱重工于 1950 年在日本设立，在电力、工业设备、航空制造等领域从事业务，目前正在研发生产支线涡扇飞机。根据协议，三菱重工拟收购庞巴迪 CRJ 系列飞机业务，涵盖与 CRJ 飞机业务有关的维护、支持、翻新、市场营销和销售，不包括 CRJ 制造厂。交易后，庞巴迪将代表三菱重工就当前积压订单继续生产飞机，积压订单生产预计将于 2020 年结束，庞巴迪将继续就 CRJ 向三菱重工供应备件。

交易方主要在全球支线涡扇飞机市场存在横向重叠。出于审慎，本案相关商品市场界定为支线涡扇飞机，相关地域市场界定为全球。本交易有利于新进入者进入市场，促进竞争。目标业务所涉飞机制造本身即将退出市场，其售后和客户服务能力可促进三菱支线涡扇飞机更好地满足客户需求，成功进入市场，促进市场竞争。因此，本案不会产生排除、限制竞争效果，市场监管总局于 2019 年 12 月 25 日无条件批准本交易。

（三）案件特点及行业主要竞争问题分析

一是航空业案件根据所涉具体领域呈现不同的竞争格局。对于航空制造业，在主体上，民用航空制造业有三类市场参与者：一是飞机制造商，负责飞机的整体设计、综合协调和总装；二是系统级供应商，负责飞机各系统的研发和集成；三是零部件供应商，负责为系统级供应商和飞机制造商提供各零部件。一般来说，飞机制造商和系统级供应商力量相对较强。在市场结构上，航空制造业整体集中度较高，但各航空产业板块的市场结构并不相同。干线飞机制造呈现非常明显的双寡头特征；支线飞机和航空发动机制造的集中度虽然没有达到干线飞机市场的程度，但大多数的市场份额也把持在少数两三家企业手中，是典型的寡头市场；机体部件和机载系统涵盖的子市场众多，市场结构有所区别，但总体表现出较高的市场集中度。

对于航空运输业，航空资源具有稀缺性，空域、机场、航线、初始投资、运行成本等限制了航空市场的规模。由于航空运输业具有规模经济和范围经济的特征，大公司具有较为显著的优势。同时，航空运输业产品同质性和竞争性亦较大，航空公司很难建立自己的品牌和特色，即使推出一些特色服务项目，也很容易被其他航空公司效仿。此外，航空产品边际成本极低，增加一位乘客或一单位货物，增加的成本几乎为零，这更容易使航空公司将价格竞争作为重要竞争手段，吸引价格敏感旅客，以提高客座率或载运率。

二是在相关市场界定上需要深入研究行业规律。在相关市场界定上，民用航空制造业主要涉及整机、发动机及其他零部件。整机可以进一步划分为单通道大型商用飞机、双通道大型商用飞机等。就零部件而言，由于制造一架完整的民用飞机需要上万个不同的零部件或系统，而这些零部件或系统绝大多数都具有独特的工艺属性和独特功能，不能被其他零部件所代替，不可或缺，很多零部件或系统都能够构成独立的相关商品市场。在地域上，民用航空制造业是典型的全球性市场。民航运输业分为客运和货运予以考察。航空客运相关市场界定涉及的因素较多，相关商品市场界定中一般会从旅客类型、服务质量、距离、时间和价格等多方面考虑细分市场的替代性问题；相关地域市场一般界定为城市对航线市场。航空货运服务具有较强的时间敏感性和专业性要求，需求的可替代性较小。相对客运，货运航线服务的地域范围更大，相关市场通常界定在区域、国别乃至洲际之间的航线。

三是在竞争分析时需要充分考虑行业特点。航空制造业市场集中度较高有行业原因。较大资金投入、较强技术密集性、较长产业链以及高风险等特征，都在一定程度上促使企业集合资源，抵御研发投入的前期风险。因此，在分析并购等相关行为时，较高市场集中度虽然容易引起警觉，但不代表必然存在竞争问题，需要在具体案件中根据案情进行全面具体分析。对民航运输业而言，航空公司除价格等主要竞争手段以外，还有一些具有行业特色的市场竞争，如航线、时刻等资源获取。同时，由于民航业的战略性和外部性，影响航空公司市场竞争的因素不仅是供需状况，还包括安全运营、综合交通和行业管制等方面。安全运输是航空公司最核心的竞争力，是决定航空公司能否持续运营的基本条件，对航空公司获得时刻、航线和航权等资源具有重要影响。在综合交通层面，高铁网络逐步形成并完善，对民航市场影响在逐步增强，高铁的班次和票价水平与相应的航班班次供给和票价都有一定的影响。因此，对航空运输业并购等相关行为进行分析，需要综合考虑多种因素，进行全面分析。

七、信息通信行业

（一）行业总体案件数量和类型分布

2019 年审结经营者集中案件 28 件，正在对 2 件涉嫌滥用市场支配地位案件进行调查。

市场监管总局审结信息通信行业案件经营者集中案件 28 件，交易总金额 1167.8 亿元。其中，半导体行业 22 件，电子元器件制造行业 1 件，信息技术服务业 5 件。从申报程序来看，适用简易程序 25 件，适用非简易程序 3 件。从交易形式来看，18 件为股权收购，2 件为资产和业务收购，8 件为新设合营企业。从审查结果来看，无条件批准 26 件，附加限制性条件批准 2 件。

（二）典型案例

1. 科天公司收购奥宝科技有限公司股权案

2018 年 3 月 18 日，科天公司（以下简称科天）与奥宝科技有限公司（以下简称奥宝科技）签署协议，科天以现金和换股形式收购奥宝科技全部股份，交易金额 229.6 亿元。交易完成后，奥宝科技成为科天的全资子公司。2018 年 4 月 28 日，市场监管总局收到本案经营者集中反垄断申报，并于 2018 年 6 月 26 日予以立案审查。2018 年 12 月 18 日，进一步审查延长阶段届满时，申报方申请撤回案件并得到市场监管总局同意。2018 年 12 月 20 日，市场监管总局对申报方的再次申报予以立案审查。

本案涉及半导体工艺控制设备市场、沉积和蚀刻设备市场，适用非简易程序。经审查，市场监管总局认为：一是集中后实体在工艺控制设备市场上具有市场支配地位，有能力实施纵向封锁、捆绑搭售行为。集中后实体在全球和中国工艺控制设备市场份额远高于其他竞争者，其他竞争者难以对其形成有效的竞争约束；沉积和蚀刻设备制造商、半导体器件制造商和封装企业高度依赖科天设备，使其有能力实施纵向封锁或者捆绑搭售行为；工艺控制设备市场进入壁垒高，潜在竞争者很难在短期内进入市场。二是集中后实体具有排除、限制沉积和蚀刻设备市场竞争的动机和条件。与工艺控制设备市场相比，沉积、蚀刻设备具有更大规模；特种应用和先进封装沉积、蚀刻设备发展前景广阔，且集中后实体获得了拓展沉积、蚀刻设备市场的条件。三是集中可能在沉积、蚀刻设备市场产生排除、限制竞争的效果。交易后，集中后实体既是沉积和蚀刻设备制造商的上游供应商，又

是下游市场参与者，可能通过实施纵向封锁、捆绑搭售、交易敏感信息等行为，赋予奥宝科技有别于其他竞争者的竞争优势，从而对沉积、蚀刻设备市场竞争产生不利影响。

2019年2月13日，市场监管总局附加限制性条件批准本项集中，具体条件包括：一是科天、奥宝科技及集中后实体应本着公平、合理、无歧视的原则，继续向中国市场上的沉积和/或蚀刻设备制造商稳定提供半导体工艺控制设备及有关服务。二是对于向中国市场供应的半导体工艺控制设备与沉积和/或蚀刻设备，没有正当理由，科天、奥宝科技及集中后实体不得以任何方式进行搭售或捆绑销售，或者附加其他不合理的交易条件。三是科天、奥宝科技及集中后实体应与中国市场上的沉积和/或蚀刻设备制造商及其客户配合，对中国市场上的沉积和/或蚀刻设备制造商的信息采取保护措施，确保奥宝科技不会获得该等信息。上述限制性条件自决定生效之日起5年内有效，期限届满时终止。

2. 高意股份有限公司收购菲尼萨股份有限公司股权案

详情见本报告第二章2019年反垄断执法典型案例。

(三) 案件特点及行业主要竞争问题分析

1. 市场集中度和市场进入壁垒较高，较易引发竞争关注。信息通信行业特别是在半导体领域资本和技术高度密集，相关市场集中度一般较高。例如，在科天公司收购奥宝科技有限公司股权案中，科天在全球和中国工艺控制设备市场份额分别为50%~55%、55%~60%，均排名第一位，市场上排名第二位、第三位的竞争者市场份额仅在10%左右；在高意股份有限公司收购菲尼萨股份有限公司股权案中，高意和菲尼萨在全球和中国波长选择开关市场份额分别为30%~35%、10%~15%，交易后实体所占市场份额达到45%~50%，主要竞争者由3家减少为2家。在市场高度集中的情况下，市场还存在较高的进入壁垒，新进入者需要投入大量资金，并面临技术研发上的较大风险，进入市场的难度很大。同时，新进入者即使获得相关专利技术，也需要投入资金和时间进行试产以保证良品率，并得到下游客户认可和接受，这需要较长时间。因此，一般而言，潜在竞争难以对市场在位者产生足够的竞争约束。在此情况下，经营者的生产经营行为更易对市场竞争产生不利影响，需要高度重视竞争合规工作，注重保护和促进市场公平竞争。

2. 相关商品市场界定需要充分考虑行业特点及发展趋势。信息通信行业具有极强的专业性，行业分工复杂，即使同一个类别的不同产品，在特性、用途方面也会存在较大差异，因此，需要在充分理解具体产品生产过程、运作原理和实际用途的基础上，准确界定相关市场。例如，在高意股份有限公司收购菲尼萨股份

有限公司股权案中，执法机构考察了垂直腔面发射激光器（VCSELs）市场，根据应用领域的不同，将其进一步细分为数据通信 VCSELs、近距离传感 VCSELs、泛光照明 VCSELs 与点阵投射 VCSELs 4 个相关商品市场。同时，由于信息通信行业具有技术进步较快的特点，在相关市场界定中也需要对这一因素予以考虑。例如，在科天公司收购奥宝科技有限公司股权案中，执法机构虽然考察了半导体制造和封装工艺技术中的前沿应用、特种应用和先进封装设备之间的差异，但由于该领域技术更新快，上述设备之间的界限并非一成不变，难以彼此割裂和固化。为适应这一特性，无论是否细分均不影响对交易双方市场力量的认定，执法机构在考察特种应用和先进封装设备市场的同时，也考察交易对前沿应用设备市场的潜在影响。

3. 信息通信行业市场竞争国际化特点明显。信息通信行业在工艺技术、制造设备、原料采购、产品销售、人才管理、产业组织、投资方式和融资渠道等方面，具有明显的国际化特点，企业在全球市场上开展竞争。因此，相关地域市场大部分界定为全球市场。在 2019 年审结的 28 起经营者集中案件中，共涉及 52 个相关商品市场，其中 39 个相关地域市场界定为全球市场，占比 75%。与此同时，由于不同国家和地区产业发展阶段和特点不同，反垄断执法机构也需要重视案件对中国市场的影响。在科天公司收购奥宝科技有限公司股权案中，虽然半导体设备在全球范围内供应和采购，设备制造商在全球范围内展开竞争，不存在明显阻碍半导体设备跨境贸易的壁垒，但考虑中国半导体设备需求高度依赖进口，进口比例超过 80%，案件在考察全球市场的同时，也重点考察了对中国市场的影响。

4. 经营者集中案件中混合并购呈现较大比例。从经营者集中案件来看，市场上主要竞争者开始加快布局新兴市场，在细分领域寻找新的业务增长点。在 2019 年市场监管总局审结的 28 件案件中，混合并购案件 12 件，占比 46%。其中，围绕半导体设备、物联网、自动驾驶、数据中心、人工智能等领域的混合并购日趋活跃。如科天通过收购奥宝科技进入沉积、蚀刻设备市场，以获得更广阔的市场发展空间；恩智浦半导体有限公司收购美满电子科技有限公司无线网络逻辑集成电路业务，进一步拓展物联网市场；安森美半导体公司收购宽腾达通讯有限公司股权，实现蓝牙芯片和 WiFi 芯片整合。在混合并购案件中，同一供应商提供的互补型产品增加，需要高度关注集中后实体通过捆绑搭售、拒绝供应等方式，排除和限制相关市场竞争的风险。

八、港口及相关行业

（一）行业总体案件数量和类型分布

在港口、船舶制造、船运及配套物流领域，2019年度反垄断执法以经营者集中反垄断审查和未依法申报调查为主。审结经营者集中案件23件，交易总金额85.58亿元。其中无条件批准22件，附加限制性条件批准1件；从申报程序来看，适用简易程序12件，适用非简易程序11件。对2件未依法申报案件依法作出处罚。从细分行业来看，港口整合类案件14件，船舶制造及配套设备案件3件，船运及配套物流服务案件8件。从交易形式来看，20件为股权收购，5件为设立合营企业。总体来看，港口整合案件数量创历年新高，审结经营者集中案件中非简易案件占有较高比例，占比达到47.8%。

（二）典型案例

1. 卡哥特科集团收购德瑞斯集团部分业务案

2018年2月8日，卡哥特科集团（以下简称卡哥特科）旗下收购实体与德瑞斯集团（以下简称德瑞斯）签署协议，拟由卡哥特科收购德瑞斯从事的舱口盖、商船滚装设备、商船起重机、商船锚绞车等产品销售和服务业务，交易金额6.76亿元。2018年6月15日，市场监管总局收到该案经营者集中反垄断申报，并于2018年7月26日予以立案审查。2019年1月11日，进一步审查延长阶段届满时，申报方申请撤回案件，并得到市场监管总局同意。2019年1月14日，市场监管总局对申报方的再次申报予以立案审查。

经审查，市场监管总局认为此项集中对中国舱口盖、商船滚装设备、船货起重机市场具有或可能具有排除、限制竞争效果。一是交易后实体在上述3个相关市场所占市场份额均超过50%，交易将显著增强交易双方在相关市场的市场力量，大幅提升相关市场的市场集中度。二是交易将消除双方在相关市场作为紧密竞争者之间的竞争，减少下游用户的选择。三是交易可能导致相关产品价格上涨，损害下游用户企业利益。四是集中双方市场认可度较高，下游用户黏性较强，相关市场存在一定的潜在进入，但无法对交易后实体形成有效的竞争约束。

2019年7月5日，市场监管总局附加限制性条件批准该案，具体条件包括：一是自决定公告之日起2年内，卡哥特科与德瑞斯就中国市场舱口盖业务、商船滚装设备业务和商船起重机业务保持相互独立并继续开展市场竞争，包括管理独

立、财务独立、人事独立、定价独立、研发设计和生产独立、销售独立及采购独立等。二是自决定公告之日起2年内,为确保实现上述业务相互独立并保持竞争,卡哥特科和德瑞斯就相关人员、竞争性敏感信息和办公场所等设置防火墙,制定详细防火墙指南手册并开展培训,要求相关人员严格遵守公告承诺义务。三是自决定公告之日起5年内,卡哥特科在中国销售的舱口盖、商船滚装设备及商船起重机电产品价格不高于其有中国市场订单的最近3个日历年度的平均供货价格。四是自决定公告之日起5年内,除非有正当理由,卡哥特科不得拒绝、限制或恶意拖延供应相关产品。相关业务保持相互独立的限制性条件自公告之日起2年后自动终止;有关不涨价和不拒绝供应的限制性条件,自公告之日起5年后卡哥特科可以向市场监管总局申请解除,市场监管总局将根据市场竞争状况决定是否解除。

2. 山东省内沿海港口系列整合案

2019年,市场监管总局先后无条件批准青岛港集团收购威海港集团股权案、山东省港集团收购青岛港集团股权案、山东省港集团收购日照港集团股权案、山东省港集团收购烟台港集团股权案、山东省港集团收购山东渤海湾港口集团股权案5件经营者集中案件。交易以股权无偿划转的方式进行,由不同主体之间分别签署多项不具备关联关系的交易协议,整合青岛、日照、烟台、威海、潍坊、滨州、东营等山东省内主要沿海港口的股权,由省港口集团统一持股运营。参与集中的各个港口在集装箱、干散货、液体散货三类港口码头服务市场存在横向重叠,在部分市场的市场份额约占40%。在充分考虑省内不同港口间竞争关系基础上,重点结合港口腹地交叉和重叠情况,考虑山东省内沿海港口与环渤海、长江三角洲地区沿海港口群体之间的竞争关系,市场监管总局认为上述交易不会对相关市场竞争产生不利影响,无条件批准该系列集中,为我国沿海港口群发展营造了公平竞争的市场环境。

3. 中远海运(香港)有限公司收购海南港航控股有限公司股权案

2019年5月18日,海南省国务院国有资产监督管理委员会、中国远洋海运集团有限公司(以下简称中远海运)及关联实体签署无偿划转协议。海南省国务院国有资产监督管理委员会以无偿划转方式将其持有的海南港航45%股权划转给中远海运(香港)有限公司的全资子公司。2019年5月24日,市场监管总局收到该案经营者集中反垄断申报,并于2018年7月9日予以立案审查。经审查,这是一起下游船公司向上游港口延伸业务的纵向整合。被收购方海南港航作为海南省内主要的港口运营实体,在海南省内集装箱港口码头服务市场所占份额超过50%,中远海运实际运营进出海南省内港口的集装箱班轮航线,双方业务存在纵向关联。在全面审查相关航线设置、不同航线市场竞争状况、集装箱货物来源地

数据的基础上，充分考虑中转箱与本地箱之间不同的竞争模式，双方的实际纵向关系以及下游船公司对买方力量，市场监管总局认为双方不具备实施纵向封锁的动机和能力，本交易不会对相关市场竞争产生不利影响，于2019年8月28日无条件批准该项集中。

（三）案件特点及行业主要竞争问题分析

1. 港口行业区域竞争特征明显，市场集中度进一步提升。港口是国民经济和社会发展的关键基础设施，是水运的关键节点。从需求替代角度来看，不同地理位置的港口对应不同的经济腹地，腹地内货物经本地港口运输最具经济合理性，不同沿海港口主要围绕货源开展竞争。因此，通常将港口周边一定区域界定为相关地域市场，重点考察特定区域内、水位条件相近、交叉腹地重合的港口群之间的竞争，以准确反映港口面临的竞争态势。在相关区域内，由于港口行业在岸线水位条件、基础设施建设要求、资金投入等方面有较高要求，有明显的规模经济和范围经济特点，市场进入壁垒较高，市场集中度相对较高。2019年，有7件与沿海港口整合相关的经营者集中案件，均适用非简易程序。从案件审查情况来看，全国沿海港口加速整合，区域市场集中度进一步提升，基本形成“一省一港”的市场竞争格局，推动港口由分散竞争向区域协同合作发展，强化规模效应，提高港口运营效率，加快推进港口枢纽化、集约化、现代化发展。例如，辽宁港口集团整合大连、营口等沿海港口业务，山东省港集团通过多起交易实现对省内沿海港口的统一经营，在环渤海地区形成辽港集团、天津港集团、山东省港集团三足鼎立的局面。

2. 上、下游合作进一步深化，纵向一体化成为新的发展方向。传统上，在集装箱航运领域，船公司在中转箱航线设置方面具有较大的话语权，是约束港口竞争行为的重要买方力量。从2019年经营者集中案件来看，港口行业上、下游纵向一体化的发展态势逐步显现。地方港口集团更加重视与船公司、货主的合作，通过稳定和增加货源提升自身业务竞争力，如湛江港与招商局、海南港航与中远海运之间的集中，是典型的区域性沿海港口与大型船公司之间开展的合作。在2019年审查的此类纵向集中中，考虑港口通常面临来自其他区域港口较强的竞争约束，有关船公司在各个主要航线也不具有较强市场力量，并未产生竞争关注，相关案件均为无条件批准。

3. 船舶运输、港口配套物流行业市场结构相对分散，竞争较为充分。2019年度审结案件中，船运、港口配套物流行业案件以横向和纵向集中为主，包括船公司与货运代理商之间的纵向并购、船运联盟与区域性港口的纵向并购、大型国际货运代理商之间的横向并购等。从竞争状况角度来看，在船运领域，

主要集装箱班轮航线呈现寡头垄断的市场竞争格局，全球主要的船公司和航运联盟是最主要的竞争者；区域性的散杂货、液体散货航线市场结构相对分散，竞争较为充分。在海上货运代理及配套物流领域，船公司、国际货运代理商更加注重新通过并购整合货源渠道和运输资源，国别市场竞争者众多，市场结构分散，竞争较为充分。

4. 船舶制造及配套设备领域主要竞争者整合加快，可能引发竞争关注。在2019年度审结案件中，船舶及配套设备制造行业案件以横向集中为主，全球主要船舶制造企业通过并购、合营等方式，在船舶配套设备、整船制造、船舶销售渠道方面进行整合。在船舶制造领域，全球主要造船厂通过并购或合营方式在船舶制造方面开展合作。在船舶配套设备领域，整体上全球船舶配套设备行业处于不景气区间，主要竞争者整合步伐加快，市场集中度进一步提升，可能对中国境内市场、下游用户产生不利影响。2019年，市场监管总局立足中国市场竞争状况，附加限制性条件批准卡哥特科集团收购德瑞斯集团部分业务案，有效维护了中国船舶配套设备市场上的有效竞争格局，保护了市场公平竞争。

第四章

竞争政策

一、强化竞争政策基础地位理论研究

2018年12月中央经济工作会议要求，强化竞争政策基础性地位，创造公平竞争的制度环境。2019年10月，党的十九届四中全会进一步指出，要建设高标准市场体系，完善公平竞争制度；强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，加强和改进反垄断执法；健全反垄断审查制度。市场监管总局坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻落实党中央国务院决策部署，坚持新发展理念，切实深化竞争政策理论研究，加强反垄断立法，为强化竞争政策实施奠定坚实基础。

（一）我国竞争政策发展的基本历程

我国市场经济体制改革的进程，是引入竞争、促进竞争、规范竞争和保护竞争的过程。随着市场化改革不断深化，我国竞争政策体系不断完善，竞争政策实施的体系架构逐步健全，竞争政策执行力度和水平不断提升。竞争政策的建立和完善成为推动市场化改革进一步深化的重要力量，特别是在改善营商环境、维护市场竞争秩序等方面成效显著。总体来看，竞争政策的形成和发展大致可分为3个阶段。

1. 探索形成阶段（1978~2007年）：竞争概念的提出和初步形成

这一阶段竞争政策伴随改革政策和措施，以分散、渐进、持续的方式出现在各个改革领域：1980年，国务院颁布《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》，首次就竞争作出规定；1987年，国务院颁布《价格管理条例》，制止企业之间或者行业组织商定垄断价格的行为；1992年，党的十四大首次明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制；1993年9月，第八届全国人大常委会第三次会议审议通过《反不正当竞争法》，这是我国第一次以法律形式鼓

励和保护公平竞争，为规范市场主体的竞争行为、保护经营者和消费者合法权益提供了法律保障；同年11月，党的十四届三中全会提出，“发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，必须培育和发展市场体系。创造平等竞争的环境，形成统一、开放、竞争、有序的大市场”。1997年，第八届全国人大常委会通过《价格法》，明确提出国家支持和促进公平、公开、合法的市场竞争，维护正常的价格秩序。2003年，党的十六届三中全会提出，“更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用。建设统一开放竞争有序的现代市场体系”。

2. 全面形成阶段（2007~2018年）：竞争政策进入法治化轨道并加快实施

2007年《反垄断法》经第十届全国人大常委会通过，《反垄断法》第九条明确规定国务院反垄断委员会负责“研究拟定有关竞争政策”，竞争政策正式以法律形式走上历史舞台。2008年8月1日，《反垄断法》开始施行。《反垄断法》和反垄断执法是竞争政策的核心内容和工具，从法律层面对保护和促进市场竞争作出了规定，体现了市场经济的本质要求，有利于打破体制性障碍、促进优化资源配置，对预防和制止垄断行为、保护市场公平竞争、维护消费者利益和社会公共利益、促进社会主义市场经济健康发展，具有重大深远的意义。《反垄断法》的颁布实施是我国竞争立法的重要里程碑，为确立竞争政策基础地位奠定了法律基础。

党的十八大以来，竞争政策的地位和作用更加得到中央高度重视，党中央和习近平总书记多次就建设健全市场经济体系、发挥竞争政策作用作出重要论述。2013年11月，党的十八届三中全会指出，“建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础”，要求竞争政策在市场经济体制改革中发挥更大作用。2014年10月，党的十八届四中全会明确，“依法加强宏观调控、市场监管，反对垄断，促进合理竞争，维护公平竞争的市场秩序”。2015年10月，中共中央、国务院印发《关于推进价格机制改革的若干意见》，明确提出要“逐步确立竞争政策的基础性地位”。2017年10月，党的十九大报告明确提出“打破行政性垄断，防止市场垄断”。

在这一阶段，我国确立了竞争政策的另一个重要政策工具：公平竞争审查制度。公平竞争审查制度是党中央、国务院深化经济体制改革的重大决策部署。在近年来我国市场经济体系逐步完善，市场竞争环境不断优化的大趋势下，一些体制机制性障碍仍然存在，一些地区和行业行政性垄断问题仍然较为突出，扭曲了市场资源配置、提高了制度性交易成本、抑制了市场活力，降低了经济运行效率。为从源头上预防和制止行政性垄断，2016年4月18日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第23次会议，审议并批准在我国建立公平竞争审查制度。2016年6月，国务院印发《关于在市场体系中建立公平竞争审查制度的

意见》，对建立和实施公平竞争审查制度作出全面部署，要求政府部门防止出台排除、限制竞争的政策措施，逐步清理废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法。公平竞争审查制度为协调竞争政策和产业政策提供了制度性安排，是我国确立并不断强化竞争政策基础地位的关键举措。

3. 强化实施阶段（2018年至今）：强化竞争政策基础地位

2018年年底，中央经济工作会议明确要求“强化竞争政策的基础性地位，创造公平竞争的市场环境”。2019年年底，党的十九届四中全会提出，强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，加强和改进反垄断和反不正当竞争执法，标志着我国竞争政策实施进入新阶段。这一阶段又可以细分为以下几个阶段：

一是加强和优化反垄断执法机构。2018年新一轮国家机构改革后，成立了国家市场监督管理总局，承担统一的反垄断执法职能，消除了原来三家反垄断执法机构存在的职能交叉问题，反垄断监管体制机制的顶层设计进一步完善，反垄断执法统一性得到增强。总局内设反垄断局，具体负责反垄断工作。

二是出台修订配套法律法规。机构改革后，总局积极推动《反垄断法》修订，出台反垄断配套立法和指南，为执法和守法提供明确指引。2019年6月，总局出台了《禁止垄断协议暂行规定》《禁止滥用市场支配地位暂行规定》《禁止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》，整合原有部门规章，统一执法程序和标准，积极回应市场竞争中出现的新现象、新问题，有效缓解立法滞后于实践的矛盾，进一步提升反垄断执法的公正性和规范性，竞争政策法律体系进一步完善。

三是推动全面实施公平竞争审查。《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》（国发〔2016〕34号）印发以来，在各地区、各部门的共同努力下，公平竞争审查制度实施取得了积极成效，机制建设全面推开，文件审查有序开展，规范行政行为、保障公平竞争的作用不断显现。先后出台了《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》《公平竞争审查第三方评估实施指南》等文件，并将公平竞争审查纳入《优化营商环境条例》，进一步强调制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当按照国务院的规定进行公平竞争审查。截至2019年第三季度，公平竞争审查制度已实现国家、省、市、县四级政府全覆盖，及时发现和纠正了一批违反审查标准的政策措施，有力地维护了市场公平竞争秩序，促进了统一开放、竞争有序的市场体系建设。

（二）建立健全强化竞争政策基础地位理论框架

为探索强化竞争政策实施的可行路径，研究建立符合中国发展阶段的竞争政策框架，2019年3月，市场监管总局反垄断局委托国务院发展研究中心市场经济研究所，就竞争政策实施总体框架开展专项课题研究，厘清与中国经济发展阶

段相适应的竞争政策内涵，探索中国强化竞争政策基础地位的科学路径和有效方式。

在竞争政策实施总体框架课题研究的基础上，为切实落实中央经济工作会议精神，厘清竞争政策的内涵，研究竞争政策实施的重点难点问题，提出进一步强化竞争政策基础地位的政策建议，2019年9月，市场监管总局反垄断局会同总局有关司局，向社会公开征集课题研究单位开展相关课题研究，得到国内众多科研机构 and 高等院校积极响应，共收到课题申报书26份。经评审，确定由中国社会科学院工业经济研究所负责，开展进一步强化竞争政策基础地位的思路和保障措施研究。课题将在深入研究中国经济发展特点和需要的基础上，明确新时代强化竞争政策基础地位的主要任务，并提出相关政策建议，为增强中国竞争政策实施的科学性、针对性和有效性，奠定坚实理论基础。

二、强化竞争政策实施的实践探索

竞争政策具有很强的实践性。为聚焦当前市场竞争、竞争政策实施中面临的主要问题，探索与中国经济发展相适应的竞争政策实施路径，市场监管总局对有关部门、企业和地方开展广泛深入调研，指导在自贸试验区开展竞争政策试点，努力推动竞争政策落实落地。

（一）坚持问题导向广泛开展调研

1. 切实加强实地调研

聚焦强化竞争政策实施、反垄断法修订中的重点问题，2019年6月、7月、8月和11月，市场监管总局甘霖副局长先后赴广东、云南、江苏、山东、上海、山西等地开展实地调研，主持召开座谈会，深入了解地方市场监管部门和其他有关政府部门为落实竞争政策开展的有关工作，并听取强化竞争政策基础地位的意见和建议。

2. 开展境外立法调研

2019年5月、8月和9月，甘霖副局长在赴韩国、日本、菲律宾、塞尔维亚、摩洛哥、葡萄牙、俄罗斯和白俄罗斯等国访问期间，对竞争政策实施和反垄断立法、执法情况进行调研，为修订完善《反垄断法》、强化竞争政策基础地位提供有益借鉴。11月，市场监管总局反垄断局会同市场监管总局法规司、全国人大法工委经济法室等，赴美国、德国、英国和比利时开展立法调研，吸收借鉴其反

垄断立法和执法的做法和经验，促进完善我国反垄断法律制度，切实强化竞争政策实施。

3. 面向不同类别经营者开展调研

为了解经营者生产经营过程中面临的公平竞争问题，市场监管总局反垄断局突出问题导向和目标导向，针对不同市场主体分别组织召开座谈会，邀请数十家民营企业、国有企业和外资企业等企业代表参加，听取对《反垄断法》修订和竞争政策实施的意见和建议，努力为企业发展营造公平公正的市场竞争环境。

4. 充分听取专家学者意见

围绕强化竞争政策基础地位的主要思路、丰富竞争政策实施的政策工具、吸收借鉴其他国家竞争政策实施经验等问题，市场监管总局反垄断局多次组织召开国务院反垄断委员会专家咨询组会议，充分发挥专家咨询组的智力支持作用，支持和鼓励专家学者对强化竞争政策实施建言献策。

（二）扎实推进自贸区竞争政策试点工作

甘霖副局长在第八届中国竞争政策论坛上指出，自贸区的功能定位与实施竞争政策高度契合，在自贸区探索更广范围、更大深度实施竞争政策，将深入推进自贸区制度创新，促进自贸区发展，为强化竞争政策基础地位探索路径，推动中国新一轮全面深化改革。

2019年4月，市场监管总局批复中国（海南）自由贸易试验区开展强化竞争政策试点，积极发挥海南自贸区先行先试、探索开拓的作用，在竞争政策实施总体框架和丰富竞争政策工具方面进行有益尝试。海南自贸试验区强化竞争政策试点坚持尊重市场、竞争优先，立足全局、统筹兼顾，突出重点、分步实施，完善机制、强化监督的原则，围绕努力把中国特色自由贸易港打造成全球公平竞争新高地的目标，从18个方面提出具体举措，包括组建中国（海南）自由贸易试验区反垄断委员会、组建委员会专家咨询组、彻底清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法、切实放开行业准入、严格落实公平竞争审查制度、统一实行公平竞争审查评估制度、加快建立竞争政策与产业政策的协调机制、强化公平竞争执法，制定配套法规规章，提升社会公平竞争意识、加强竞争人才引进培养，加强国际交流合作等。

在市场监管总局指导下，海南省市场监督管理局以强化组织领导建设、强化体制机制创新、强化规则体系完善、强化专题调研评估、强化自查结果运用“五个强化”为抓手，以“强化竞争政策”试点工作为中心，在全省印发强化竞争政策实施方案，全面推进强化竞争政策实施试点的各项工作。将落实强化竞争政策情况、公平竞审查制度情况列入海南省“法治政府”评估项目和省级各部门、各

市县绩效考核内容，保障试点工作有力实施。部署全省开展滥用行政权力排除、限制竞争行为的检查督导，加快推进清理废除妨碍统一市场的规定和做法。切实加强反垄断执法，部署全省开展公用事业领域排除、限制竞争专项整治。组织开展3次全省规模的强化竞争政策实施、公平竞争审查与反垄断执法培训，提升公平竞争意识。深入开展强化竞争政策试点整体思路、试点工作路径、试点工作任务清单、竞争政策与产业政策协调研究、海南营商环境优化5项课题研究，强化竞争政策实施的理论基础。

2019年12月，中国（海南）自由贸易试验区反垄断委员会成立，由分管省领导担任主任。反垄断委员会代表省政府在职责范围内开展相关工作，履行公平竞争审查厅际联席会议制度牵头职能，统筹协调、指导推进强化竞争政策实施和公平竞争审查厅际联席会议制度的各项工作。

2019年7月，国务院常务会议要求在自贸试验区开展强化竞争政策试点，营造公平竞争市场环境。市场监管总局正在按照国务院要求，抓紧推进自贸区强化竞争政策试点工作。在海南试点基础上，结合区域经济状况和发展定位，指导山东自贸试验区、上海自贸试验区、粤港澳大湾区等制定完善强化竞争政策试点实施方案，推动有条件的地方开展强化竞争政策试点，进一步扩大试点范围，支持自贸区在强化竞争政策实施上迈出新步伐，探索更多可复制、可推广的经验。

（三）组织开展市场竞争状况评估

市场竞争状况评估是《反垄断法》赋予国务院反垄断委员会的重要职责，是研究制定竞争政策、反垄断立法和指南、开展反垄断执法和竞争倡导的重要基础。市场竞争状况评估分为市场总体竞争状况评估（以下简称总体评估）和重点行业市场状况评估（以下简称行业评估）。自国务院反垄断委员会成立至2018年年底，国务院反垄断委员会办公室两次开展总体评估，并先后对互联网、电力、汽车、钢铁、半导体、农药、通信设备、中高端医疗设备8个重点行业开展评估。2019年，国务院反垄断委员会办公室分别对民航运输、航空制造、保险、原料药4个重点行业开展评估。市场竞争状况评估包含行业概述、相关市场界定、市场结构考察与分析、市场进入考察与分析、高风险竞争行为分析与评估、经营者集中分析与评估、域外比较研究、主要结论和政策建议等内容，为相关行业反垄断执法和市场化改革提供有益参考。

三、全面落实公平竞争审查制度

2016年6月,国务院印发《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》(国发〔2016〕34号),标志着公平竞争审查制度正式建立。这是中国继颁布《反垄断法》之后就市场公平竞争问题作出的又一重大制度性安排,对正确处理政府和市场关系,保障市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用具有重大而深远的意义。自公平竞争审查制度建立以来,反垄断执法机构积极履行牵头职责,各级联席会议充分发挥统筹协调作用,推进制度落地生根、深入实施,形成政府推动、部门协同、社会监督的良好工作格局。目前,公平竞争审查工作已在全国范围全面推开,实现四级政府全覆盖;审查规则不断完善,先后出台实施细则、第三方评估指南等配套文件,为审查工作提供明确指引;审查效果逐步显现,三年多来全国共审查新出台文件68万份,对2600余份涉嫌违反审查标准的文件进行了修改调整,对82万份存量文件进行了清理,废止或修订涉及指定交易、地方保护、市场壁垒等内容的文件2万余份,有力地促进了统一开放、竞争有序的现代市场体系建设。

2019年是公平竞争审查制度发展极为重要的一年。党的十九届四中全会作出《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,明确提出“落实公平竞争审查制度”。一年来,在公平竞争审查工作部际联席会议(以下简称联席会议)的统筹协调下,在联席会议办公室的大力推动下,各地区、各部门坚决落实党中央、国务院决策部署,坚持科学谋划、改革创新、狠抓落实,实现公平竞争审查制度在国家、省、市、县四级政府全覆盖,全国共对25万件新出台的政策措施进行公平竞争审查,对其中300余件进行修改完善,及时制止和纠正了一批妨碍统一市场和公平竞争的政策措施,审查权威和效能进一步提升,为优化营商环境、推动高质量发展、推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有力支撑。

(一) 优化顶层设计,明确发展方向

2019年,市场监管总局将公平竞争审查工作放在更加突出的位置,站在坚持和完善中国特色社会主义制度的高度进行研究、谋划和部署,推动纳入全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,优化顶层设计,进一步明确制度发展方向。

1. 纳入推进国家治理体系和治理能力现代化谋篇布局

2019年10月，党的十九届四中全会作出《关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，明确提出“强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，加强和改进反垄断和反不正当竞争执法”，为公平竞争审查制度实施提供了政治保障和基本遵循。

2. 纳入政府全面工作安排部署

2019年《政府工作报告》提出，“改革完善公平竞争审查和公正监管制度，加快清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法”。2019年3月，李克强总理主持召开国务院常务会议，专题研究部署公平竞争审查工作，强调“加快清理修改相关法规制度，对妨碍公平竞争、束缚民营企业发展、有违内外资一视同仁的政策措施应改尽改、应废尽废，年底前实现公平竞争审查制度在国家、省、市、县四级政府全覆盖，今后涉企规章、规范性文件和其他政策措施都要进行公平竞争审查”，高位推动公平竞争审查制度深入实施。

3. 纳入深化改革的重要内容推动落实

2019年8月，国务院办公厅印发《全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案》（国办发〔2019〕39号），要求“修订《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》，组织各地区、各部门完成存量文件专项清理，修改、废止一批不利于公平竞争的政策措施，加快研究制定实施竞争政策的指导意见”。2019年12月，中共中央、国务院印发《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》，强调“强化公平竞争审查制度刚性约束。坚持存量清理和增量审查并重，持续清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，加快清理与企业性质挂钩的行业准入、资质标准、产业补贴等规定和做法。推进产业政策由差异化、选择性向普惠化、功能性转变。严格审查新出台的政策措施，建立规范流程，引入第三方开展评估审查。建立面向各类市场主体的有违公平竞争问题的投诉举报和处理回应机制并及时向社会公布处理情况”，全力推进公平竞争审查制度落实。

（二）加强统筹协调，实现全覆盖

按照国务院“2019年年底实现国家、省、市、县四级政府全覆盖”的要求，市场监管总局会同有关部门，及早部署、精准发力，通过督查督办、调研指导等方式，推动尚未实现全覆盖的12个省（区、市）高质量完成任务。2019年9月，全国县级以上地方各级政府均印发相关文件，建立联席会议制度，提前实现国家、省、市、县四级政府全覆盖。其中，辽宁、江西、宁夏等省（自治区）明确政府分管负责人担任联席会议召集人，协调力度进一步加大。特别是海南省还成立了

由分管副省长任主任的反垄断委员会,协调指导公平竞争审查工作。机构改革后,各地、各部门迅速调整职能,保证各项工作有序衔接、稳步推进。2019年年底,31个省级联席会议均按机构改革要求全部调整到位,26个省(区、市)联席会议召开了调整后第一次全体会议。

(三) 完善审查规则,夯实制度基础

为更好适应公平竞争审查工作实际需要,及时总结各地区、各部门有效做法,借鉴国际先进经验,进一步完善审查规则,为公平竞争审查制度深入实施奠定坚实基础、提供重要保障。

1. 制定发布《公平竞争审查第三方评估实施指南》

2019年2月,经联席会议第二次全体会议审议通过,市场监管总局发布《公平竞争审查第三方评估实施指南》(市场监管总局公告2019年第6号),明确第三方评估的适用范围、程序方法、成果运用及第三方机构的基本条件等,为在公平竞争审查中引入第三方评估提供明确指引,促进审查质量不断提高。

2. 研究制定《关于进一步推进公平竞争审查工作的通知》

按照党中央、国务院关于改革完善公平竞争审查制度、强化公平竞争审查制度刚性约束等一系列决策部署,市场监管总局会同国家发展改革委、财政部、商务部,研究制定《关于进一步推进公平竞争审查工作的通知》(以下简称《通知》),从审查范围、审查标准、审查方式等方面进一步优化制度规则,建立健全定期评估清理、政策措施抽查、举报处理回应、监督考核等工作机制,加快构建全覆盖、规则完备、权责明确、运行高效、监督有力的审查制度体系。

3. 推进修订《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》

按照党中央、国务院有关任务部署,结合工作实践需要,扎实推进《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》修订工作,坚持问题导向与目标导向,全面梳理当前公平竞争审查工作的“难点”“堵点”“痛点”,进一步明确审查范围,细化审查标准,严格例外规定,规范审查流程,强化程序监督,切实补短板强弱项,增强制度的科学性和可操作性。目前,修订工作已取得阶段性成果,拟于2020年年底完成。

(四) 坚持审纠并重,提升工作效能

一年来,各地区、各部门积极创新工作机制,扎实开展增强文件审查,不断提升审查质量和效果。同时,坚持清理存量与审查增量并举,市场监管总局会同国家发展改革委、财政部、商务部联合部署存量政策措施全面清理工作。

1. 持续优化审查机制和流程

结合工作实际,创新审查机制,改进审查流程,提高审查的规范性和专业性。市场监管总局建立业务司局自我审查、反垄断局专业支持、办公厅程序把关相结合的内部审查机制,并优化办文系统将公平竞争审查作为发文必经流程。国家发展改革委、财政部、商务部、国家卫生健康委在内网发文管理系统中增加“公平竞争审查”选项,从文件批转程序上强化程序把关。工业和信息化部建立由业务司局初审、产业政策与法规司复核的双重审查机制,并制定《政策文件公平竞争审查办法(试行)》,编发《公平竞争审查工作手册》,有针对性地指导全系统开展审查工作。交通运输部、税务总局、国家新闻出版广电总局将公平竞争审查作为发文必要环节,纳入本部门规章、规范性文件制定管理办法。安徽、山东建立重大文件联合审查机制,对以省政府名义出台的文件由市场监管部门会同起草部门进行联合审查。江苏建立专业协查机制,由联席会议办公室协助各地各部门审查疑难文件。山西太原建立审查结论备案制度,要求政策制定机关将公平竞争审查结论提交本级联席会议办公室进行备案。

2. 深入开展重点行业领域专项整治

突出重点行业领域,开展专项整治,提高审查的针对性和有效性。国家发展改革委、财政部在工程项目招投标、政府采购领域深入实施公平竞争审查,出台专项整治方案,要求对相关政策措施严格进行公平竞争审查。市场监管总局部署开展滥用行政权力排除、限制竞争行为专项执法行为,重点查处医药、建筑、交通、招投标与政府采购、公章刻制等领域滥用行政权力排除、限制竞争行为。浙江开展滥用行政权力排除、限制市场准入行为专项整治,重点整治省级部门和市、县政府及所属部门滥用行政权力排除、限制市场准入行为。

3. 全面清理存量政策措施

2019年12月,经国务院同意,市场监管总局、国家发展改革委、财政部、商务部联合印发《关于开展妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作的通知》(国市监反垄断〔2019〕245号),部署各地区、各部门对2019年12月31日前出台的政策措施进行全面清理,坚决废除妨碍平等市场准入和退出、限制商品要素自由流动、违法违规实行区别性和歧视性优惠政策、不当干预市场主体生产经营行为等方面的规定和做法,进一步优化营商环境,加快建设统一开放、竞争有序的现代市场体系。清理工作将于2020年6月底前完成。

4. 积极推行第三方评估

积极借助第三方专业机构力量,协助开展公平竞争审查,提高审查的质量和效果。市场监管总局邀请外部专家,对重点督查发现的涉嫌违反审查标准的政策文件进行分析论证。国家药监局充分发挥公职律师作用,严格做好相关文件审查,

并委托第三方机构对2019年出台的政策措施实施效果进行后评估。浙江省委托第三方机构对全省落实公平竞争审查制度情况开展综合评估，编制评估指标体系，对每个市进行量化打分，并出具评估报告，强化跟踪问效和结果运用。重庆市由市联席会议办公室委托第三方机构，对4个市级部门现行有效的政策措施进行外部评估，并将评估结果通报市级各部门、各区县。海南省由省委依法治省办、司法厅对全省各级政府部门推进竞争政策、落实公平竞争审查制度情况开展第三方评估。北京市财政局委托第三方机构对全市财税政策进行评估清理，切实保障清理质量和效果。安徽芜湖、浙江丽水建立公平竞争审查专家库，邀请专家对有关政策措施进行审查，提供书面审查建议。

（五）强化监督考核，增强刚性约束

坚持自我审查与外部监督并重，在规范指导政策制定机关开展审查的同时，综合运用督查、抽查、通报、考核等手段，不断强化外部监督，增强制度的刚性约束。

1. 及时公布2018年重点督查典型案例

全面梳理2018年重点督查情况，对督查发现的30件违反公平竞争审查标准的政策文件，督促有关地方进行整改，纠正了部分地方政府部门指定施工图审核机构、对外地机器人产品实行歧视性补贴、设置不合理的血液透析机构准入资质条件等一批妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法，并将有关情况向社会公布，充分发挥典型案例的警示教育作用，提高公平竞争审查制度的威慑力和透明度。

2. 组织开展2019年重点督查

推动将公平竞争审查督查纳入2019年市场监管综合性督查考核评议计划，在要求各地区全面自查基础上，对北京、山西、安徽、山东、湖南、四川、云南、宁夏8个省（区、市）开展重点督查，扩大文件抽查覆盖面，共抽查文件420件，对涉嫌指定交易、设置不合理准入条件、违法给予特定经营者优惠政策等问题的12件政策文件进行深入研究、督促整改。同时，指导各地开展督查工作，层层传导压力、推动落实，其中河北、山西、内蒙古、辽宁等将公平竞争审查列入省政府重大督查事项。

3. 大力推动将公平竞争审查纳入相关考核评价体系

在联席会议的统筹协调下，司法部、市场监管总局分别将公平竞争审查纳入市县法治政府建设示范指标体系、质量工作考核体系。黑龙江、浙江、安徽、广东、广西、贵州、重庆、甘肃等纳入依法行政、法治政府考核评价体系。辽宁在“12315”投诉举报平台增设公平竞争审查专栏，进一步畅通投诉举报渠道，强化社会监督。湖南探索公平竞争审查约谈机制，由省联席会议办公室对违反公平竞

争审查制度的相关单位进行约谈并督促整改。

（六）注重宣传培训，促进能力提升

结合公平竞争审查制度概念较新、建立时间短、涉及面宽等特点，积极加大宣传培训力度，加快推进能力建设，不断提高队伍业务水平。

1. 加强政策宣传解读

2019年4月，联席会议副召集人、市场监管总局甘霖副局长出席国务院政策例行吹风会，详细介绍公平竞争审查制度实施最新进展和下一步工作安排，扩大制度影响力。通过刊发“聚焦公平竞争审查制度”系列文章、编写出版《公平竞争审查制度学习读本》等方式，对公平竞争审查制度进行解读和释义，提高社会认知度和审查队伍业务水平，营造良好的政策环境和工作氛围。

2. 多形式开展业务培训

市场监管总局举办全国反垄断执法骨干培训班，对公平竞争审查制度进行深入培训，提高全系统政策水平。积极支持各地开展培训活动，派员参加上海、江苏等15个省（区、市）公平竞争审查培训班，讲解主要规则、工作要求和典型案例，提升审查工作能力。工业和信息化部、民政部、商务部、卫生健康委、人民银行、国资委、医保局、民航局等部门将公平竞争审查纳入系统培训重点内容，提高全系统对公平竞争审查制度的理解和认识。

3. 深化公平竞争审查国际合作

深化中欧公平竞争审查和国家援助制度对话机制，与欧盟委员会竞争总司签署《关于在公平竞争审查制度与欧盟国家援助控制制度领域建立对话机制的谅解备忘录》和《关于在公平竞争审查制度与欧盟国家援助控制制度对话机制设立指导小组的指令》，成功举行第二次对话，联合举办两届中欧竞争周。加强与英国、经济合作组织、世界银行等国家和国际组织沟通交流，深入探讨公平竞争审查国际合作事宜。

第五章

法治建设

反垄断法是市场经济国家政府发挥作用的重要政策工具。自 2008 年 8 月 1 日中国《反垄断法》实施以来，我国着力推进反垄断领域的法治建设，逐步建立了中国特色的竞争政策和反垄断制度规则体系。国务院出台《关于经营者集中申报标准的规定》，反垄断执法机构出台《经营者集中审查办法》《反价格垄断规定》《禁止垄断协议行为的规定》等 12 件部门规章、4 件规范性文件、10 件办事指南和指导意见，切实提高了法律的可操作性，推动反垄断工作全面纳入法治轨道，为法律的有效实施和依法行政提供了制度保障。国务院反垄断委员会颁布了《关于相关市场界定的指南》，体现了执法机构的执法思路 and 原则，分享了执法经验，给予经营者更清晰的指引。我国用 10 年时间，走完了欧美国家历经数十年甚至百年的反垄断法治建设之路。反垄断法及其配套规章的有效实施，为保护市场公平竞争，提高经济运行效率，维护消费者利益和社会公共利益，促进社会主义市场经济健康发展发挥了重要作用。2019 年是反垄断执法机构改革后的开局之年，反垄断法治建设取得了新成绩、新进步。

一、积极推进《反垄断法》修订

2018 年 9 月，第十三届全国人大常委会立法计划将《反垄断法》修订列入二类立法项目。市场监管总局高度重视《反垄断法》修订工作，成立《反垄断法》修订立法项目起草领导小组（以下简称领导小组），积极推进法律修订工作，取得阶段性成果。

（一）修订必要性

反垄断法是保护市场公平竞争，保障市场在资源配置中起决定性作用的基础

性法律制度。《反垄断法》自2008年施行以来，取得了诸多开创性成就，对预防和制止垄断行为，保护市场公平竞争，提高经济运行效率，维护消费者利益和社会公共利益，促进社会主义市场经济健康发展，发挥了重要作用。随着我国经济快速发展、经济体制改革持续深入和对外开放水平不断提高，现行法中的部分条款已经不能完全适应经济高质量发展和参与国际竞争的需要。全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，有必要作出修订。

一是坚持和完善中国特色社会主义法治体系的需要。党的十九届四中全会要求加强重要领域立法，以良法保障善治。《反垄断法》是对经济生活的深度干预，与经济发展关系十分密切，需要根据经济发展情况及时作出调整。这也是其他国家和地区反垄断执法机构的普遍做法。《反垄断法》实施12年来，我国经济体量、经济结构、企业规模等发生很大变化，有必要及时修订《反垄断法》，更好适应建设统一开放、竞争有序市场体系需要，推动经济高质量发展。同时，也需要通过法律修订，健全权威高效的法律制度执行机制，增强法律制度威慑力和执行有效性，提升法律的可操作性和可预期性，进一步强化制度执行力。

二是坚持和完善社会主义基本经济制度的需要。党的十九届四中全会要求建设高标准市场体系，完善公平竞争制度。《反垄断法》是公平竞争制度的重要内容。通过法律修订，既可以将《反垄断法》实施以来取得的宝贵经验上升到制度层面，完善法律规定，巩固改革开放成果，也可以推动进一步深化经济体制改革，处理好政府和市场之间的关系，为建设高标准市场体系、完善社会主义市场经济体制，提供坚强的法律保障。

三是推动经济高质量发展的需要。党的十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。市场经济的核心是公平竞争，公平竞争是实现资源有效配置和企业优胜劣汰、推动经济高质量发展的基础前提。需要通过法律修订，进一步完善市场主体竞争规则，营造各种所有制主体依法平等使用资源要素，公开、公平、公正参与竞争，同等受到法律保护的市场环境，激发各类市场主体活力和经济发展的内生动力，推动经济高质量发展。

四是建设更高水平开放型经济新体制的需要。我国对外开放进入新阶段，要推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。当前，竞争政策和反垄断议题在多双边自贸协定谈判中占有越来越重要的位置。通过修订《反垄断法》，进一步借鉴和对标国际先进经验，营造更加市场化、法治化、国际化的营商环境，并逐步推动全球竞争治理体系朝着更加公正合理有效的方向发展，是建设更高水平开放型经济新体制的必然要求。

（二）修订的指导思想和基本原则

修订工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持“两个毫不动摇”，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，进一步提升反垄断法律制度的科学性、针对性和可操作性，切实保护市场公平竞争，提高经济运行效率，维护消费者利益，促进社会主义市场经济健康发展。修订过程中主要把握以下原则：

一是坚持立足国情的基本定位。将中国特色社会主义道路、理论体系、制度作为法律修订的根本遵循，坚持从我国基本国情出发，同改革开放不断深化相适应，深入总结《反垄断法》实施以来取得的宝贵经验，健全适应中国经济发展阶段和水平的反垄断法律制度。

二是坚持服务发展的主要目标。将促进深化经济体制改革、推动经济高质量发展作为《反垄断法》修订的出发点和落脚点，深入分析我国改革发展开放需要和经济发展特点，强化竞争政策基础地位，为推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，增强我国经济创新力和竞争力，奠定坚实的法律基础。

三是坚持问题导向的工作方法。对地方市场监管部门、不同所有制市场主体等广泛开展调研，深入总结强化竞争政策实施和反垄断执法中面临的实际问题和困难，把工作的着力点放在最突出、最迫切的矛盾和问题上，有针对性地予以回应和解决。适应经济生活多样性、多变性和复杂性的特点，在规范执法机构自由裁量权的同时，保持法律的适度灵活性，提升法律制度的科学性和执行力。

四是坚持博采众长的开放态度。加强法律修订重点问题研究，吸收反垄断理论研究的最新成果。与其他国家和地区反垄断执法机构保持密切交流，就法律修订的重点问题加强沟通，合理借鉴成熟市场经济国家的有益做法和经验，做到为我所用。坚持开门立法，在法律修订过程中充分听取其他政府部门、市场主体、专家学者等各方面意见，切实提高立法质量。

（三）主要修订工作

2018年全国人大常委会将《反垄断法》修订列入二类立法计划。市场监管总局认真落实党中央、国务院决策部署，从2019年开始启动修订工作。为落实科学立法、民主立法、依法立法的要求，市场监管总局委托国务院反垄断委员会专家咨询组部分专家成立课题组，开展《反垄断法》修订研究工作。在课题组提

交的《反垄断法》研究报告和修订草案基础上，市场监管总局通过召开专题研讨会、实地调研、征求意见等形式，深入研讨法律修订相关问题，广泛吸纳国务院反垄断委员会成员单位、地方市场监管部门等意见建议，起草了《反垄断法》修订草案。

2020年1月2日至31日，市场监管总局通过官网就《〈反垄断法〉修订草案（公开征求意见稿）》向社会公众广泛征求意见。征集意见期间共收到75位社会公众提出的265条反馈意见。意见主要集中在立法目的、竞争政策实施、公平竞争审查、垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中申报制度、滥用行政权力排除限制竞争，对涉嫌违法行为的调查与强化反垄断法律责任等方面。市场监管总局对征集到的意见进行了认真梳理和研究论证，采纳了大部分合理建议。下一步，市场监管总局将根据有关意见对修订草案进一步修改完善，继续推进《反垄断法》修订工作，不断提升立法工作质量。

二、完善反垄断指南体系

2019年1月，国务院反垄断委员会印发《关于汽车业的反垄断指南》《关于知识产权领域的反垄断指南》《横向垄断协议宽大制度适用指南》《垄断案件经营者承诺指南》4部反垄断指南。

（一）关于汽车业的反垄断指南

我国是全球重要的、快速增长的汽车市场。为给经营者提供明确指引，平衡汽车业上中下游经营者的合法权益，合理界定经营者合同自由和意思自治的边界，有效预防和制止汽车业的垄断行为，降低行政执法和经营者合规成本，促进形成统一开放、竞争有序的汽车市场，国务院反垄断委员会制定出台《关于汽车业的反垄断指南》（以下简称《汽车业指南》）。《汽车业指南》充分考虑我国汽车市场发展阶段、条件和特点，既立足国情，考虑我国汽车业的发展水平和执法实践经验，关注新技术、新业态，又合理借鉴欧美发达国家汽车业竞争规则的成熟做法。具体来看，《汽车业指南》的主要制度设计主要包括以下几个方面。

1. 相关市场界定问题

《汽车业指南》围绕汽车业普遍存在的竞争问题明确了一系列相关概念，并对汽车业中常见的相关市场界定问题予以明确。《汽车业指南》界定的关键概念包括汽车供应商、配件供应商、汽车经销商、汽车维修商、最终用户、配件、维

修技术信息等。关于相关市场界定,由于汽车业产业链长,上中下游业务类型多样,界定相关商品市场和地域市场应遵循《反垄断法》和《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》所确定的一般原则和方法,同时考虑汽车业的特点,结合个案具体分析。根据汽车业特点,《汽车业指南》梳理了相关商品市场、相关地域市场的界定思路,辨析了汽车经销与汽车售后市场界定需要考虑的具体因素。

2. 垄断协议问题

该问题是《汽车业指南》的重点内容,主要包括垄断协议禁止与豁免的关系、汽车业横向垄断协议、汽车业纵向垄断协议三部分。关于垄断协议的反垄断规制,《反垄断法》确立了“禁止+豁免”的基本制度框架。《反垄断法》第十三条和第十四条通过列举方式,禁止若干类严重限制竞争的横向和纵向垄断协议,同时,以兜底条款禁止经营者达成国务院反垄断执法机构认定的其他垄断协议。如果经营者能够证明其协议符合《反垄断法》第十五条规定的豁免条件,则该协议不适用第十三条或第十四条的禁止性规定。结合当前汽车业竞争状况,《汽车业指南》明确了推定豁免的条件和常见行为类型,列出了可能产生效率、促进竞争的横向协议、纵向协议适用推定豁免的市场份额标准,以及经营者基于《反垄断法》第十五条主张个案豁免的纵向协议的常见类型。

关于横向垄断协议,汽车业在适用《反垄断法》第十三条和第十五条时与其他行业并无显著差别。因此,《汽车业指南》对汽车业横向垄断协议的竞争分析未加以详细阐述。汽车业纵向协议的反垄断规制在各大经济体均是重点和难点。汽车市场产业链长、附加值高,从初装、新车经销、售后、到二手车流通涉及利益方众多。加之汽车作为大宗耐用品在售出后对客户产生显著的锁定效应,汽车市场纵向垄断协议适用《反垄断法》第十四条和第十五条通常会涉及复杂的法律、经济和事实分析,因而成为《汽车业指南》的重点关注对象,起草过程中受到各方的重大关切。

关于纵向垄断协议,《汽车业指南》指出,分析和评估纵向垄断协议,需要首先判断一项协议是否构成《反垄断法》第十四条所规制的垄断协议。其次,评估该协议能否根据《反垄断法》第十五条适用推定豁免。如果该协议不能被推定豁免,则需要评估该协议能否被个案豁免。反垄断执法实践显示,不具有显著市场力量的汽车业经营者设置的具有经济效率和正当化理由的地域限制和客户限制,通常能够符合《反垄断法》第十五条的规定,可以推定适用第十五条规定的豁免。对不符合直接豁免条件的行为,《汽车业指南》通过给出具体引导,帮助企业进行自我评估判断其行为能否适用个案豁免。

3. 滥用市场支配地位行为问题

《汽车业指南》重点关注汽车配件生产与流通以及汽车售后市场上的滥用市

场支配地位行为。汽车制造是汽车业发展的核心，具有显著的规模经济和范围经济效应，是整个产业链的最关键环节。因此，汽车市场客观上形成了以汽车供应商为核心的生态圈，汽车供应商天然处于强势地位，汽车经销商和配件供应商处于从属地位。目前，我国新车销售市场竞争较为激烈，但汽车售后市场客观存在的锁定效应和兼容性问题可能限制和削弱有效竞争、损害消费者利益。执法实践与理论研究表明，在新车销售市场上不具有市场支配地位的汽车供应商，在其品牌汽车售后市场上有可能被认定为具有市场支配地位。

为此，《汽车业指南》明确在个案中界定汽车售后市场，汽车品牌是需要考虑的一个重要相关因素。根据《反垄断法》第十七条对市场支配地位的界定，以及第十八条关于认定经营者具有市场支配地位应当依据的因素，在新车销售市场上不具有支配地位的汽车供应商，在其品牌汽车售后市场上有可能被认定为具有支配地位。《汽车业指南》进而阐述了汽车业常见的3类滥用市场支配地位行为，明确提出汽车供应商无正当理由，不应限制配件制造商生产双标件；不应限制经销商和维修商外采和外销售后配件；不应限制售后维修技术信息、测试仪器和维修工具的可获得性。

以双标件为例，《汽车业指南》规定，除根据代工协议生产的配件之外，在其品牌汽车售后市场上具有支配地位的汽车制造商没有正当理由，不应限制为初装汽车配套的配件供应商生产双标件。即汽车制造商不应禁止为其提供初装零部件的配件供应商在相关初装零部件上加贴自有商标、标识和零件代码。《汽车业指南》对双标件的生产给出指引，旨在提高消费者和维修商辨识同质配件的能力，促进汽车售后市场有效竞争。但必须注意的是，双标件的生产 and 流通涉及反垄断和知识产权保护的平衡，配件制造商和汽车制造商的合法权益均应获得保障。因此，《汽车业指南》在附则部分对代工协议的认定给出说明，补充加强了有关双标件的规定。

关于无正当理由不得限制授权经销商外采配件，《汽车业指南》明确汽车供应商可以依法要求其授权体系成员仅使用原厂配件和同质配件，该授权体系成员应当依法保证消费者的知情权和配件可追溯性。《汽车业指南》关注反垄断、消费者权益保护、民事权利的多方平衡，指出汽车供应商可以依法要求，仅当消费者知情并明确选择且保证配件可追溯性的条件下，授权体系成员才可以在维修工作中使用再制造件和回用件。《汽车业指南》进而强调，上述情形不影响授权经销商、授权维修商和配件供应商的民事责任。

4. 滥用行政权力排除、限制竞争问题

《汽车业指南》强调，行政机关和法律、法规授权的具有管理汽车流通事务职能的组织不应违反《反垄断法》规定实施排除、限制竞争的行为。《汽车业指南》

指出,汽车交易中的滥用行政权力排除、限制竞争行为,阻碍汽车市场健康发展,损害消费者利益。《汽车业指南》列举了汽车业常见滥用行政权力排除、限制竞争行为,特别是当前二手车交易中存在限制外地车辆迁入等滥用行政权力排除、限制竞争行为,明确指出该类行为不利于绿色循环消费和汽车市场可持续发展,还限制了汽车所有人的物权处置权益,延长消费者换车周期,间接影响新车销售市场。

5. 其他竞争问题

关于汽车业经营者集中的反垄断审查,《汽车业指南》指出对于经营者集中的竞争分析,汽车业与其他行业并无显著差别,由执法机构依据《反垄断法》等法律规定依法处理。此外,《汽车业指南》还对配件代工协议的评估作了说明,提出了评估和认定真实代工协议时应当考虑的相关因素,辅助执法机构和经营者评估配件供应和流通中的垄断行为,便于配件生产和流通中滥用市场支配地位行为的界定和评估。

(二) 关于知识产权领域的反垄断指南

随着知识经济和经济全球化深入发展,知识产权日益成为国家发展的战略性资源和国际竞争力的核心要素。为给经营者提供明确的指引,有效预防和制止知识产权领域的垄断行为,降低行政执法和经营者合规成本,立足中国国情,严格以《反垄断法》为依据,充分吸纳我国知识产权领域反垄断法治实践经验和最新研究成果,国务院反垄断委员会制定出台《关于知识产权领域的反垄断指南》(以下简称《知识产权指南》)。

1. 总体分析思路和考量因素

总则强调了反垄断与保护知识产权具有保护竞争和鼓励创新的共同目标,阐明了对滥用知识产权排除、限制竞争行为适用《反垄断法》的总体原则、分析思路、考量因素等共性问题。

一是明确《知识产权指南》的目的和依据。《知识产权指南》对滥用知识产权行为适用《反垄断法》提供指引,提高反垄断执法工作的透明度。根据《反垄断法》和《关于相关市场界定的指南》,制定本《知识产权指南》。

二是阐述了知识产权领域反垄断规制的分析原则。第一,将知识产权和其他财产权利同等对待,在确认行使知识产权行为是否违反反垄断法时,反垄断执法机构将知识产权与其他财产性权利适用统一的标准,既不因为知识产权固有的独占性而对知识产权行使加以特别的约束,也不因为法律保护知识产权而对知识产权行使网开一面。第二,对经营者不因拥有知识产权而当然推定其具有市场支配地位,即一般不会仅因为某个企业拥有知识产权就认为具有市场支配地位。第

三，充分考虑知识产权的特点，在具体实践中结合具体案情和特定市场情况进行分析。

三是确立了知识产权领域反垄断规制的一般分析思路。第一，判断可能的行为类型，分析滥用知识产权排除、限制竞争行为的特征和表现形式，判断可能构成的垄断行为。第二，界定相关市场，遵循相关市场界定的基本依据和一般方法，同时强调知识产权作为新型财产权的特殊性。第三，分析行为的竞争影响。根据市场竞争状况，考量行为对市场竞争产生的排除、限制竞争影响。第四，分析行为对创新和效率的积极影响。

四是阐明知识产权领域相关市场界定问题。由于知识产权本身的属性，其在性质上属于技术市场，但也可构成商品市场、开发创新市场。知识产权相关市场界定要考虑哪些交易活动会受到知识产权行为的影响，通常需要界定相关商品市场和地域市场，特殊情况下可能还需要界定相关技术市场。

五是细化了评估竞争影响的考量因素。分析行为对市场竞争产生的排除、限制影响，通常先分析相关市场竞争状况，再对具体行为的影响进行分析。《知识产权指南》详细列举了6项市场竞争状况评估的考量因素和7项分析行为竞争影响的考虑因素。

六是认定行为对创新和效率的积极影响的要件。需要同时满足因果关系、最小损害、不会严重损害竞争和创新、消费者能够分享利益等5个方面的要件。

2. 可能排除、限制竞争的知识产权协议问题

本章对涉及知识产权的协议，特别是联合研发、交叉许可等进行了较为详细的阐释。

一是对涉及知识产权的协议的积极影响进行了描述，同时明确如果涉及知识产权的协议产生排除、限制竞争影响，应当适用《反垄断法》第二章规定。

二是对联合研发、交叉许可、排他性回授和独占性回授、不质疑条款、标准制定等内容进行了简明扼要的阐述，对可能影响竞争的知识产权协议行为进行了明确界定，详细列举了对这5种涉及知识产权的协议进行竞争分析时可以考虑的因素。

三是列举了经营者许可知识产权可能涉及的其他限制，如限制使用领域、销售或传播渠道、商品数量等，通常情况下这些限制行为具有商业合理性，但也可能对市场竞争产生排除、限制影响，对此类行为进行竞争分析列举了5项考虑因素。

四是为提高执法效率，参考国际惯例及我国执法实践，设立涉及知识产权的协议安全港规则，列举了安全港的标准，明确了经营者达成的涉及知识产权的协议如果符合安全港条件之一的，通常不将该协议认定为垄断协议；如具有竞争关系的经营者市场份额合计不超过20%或者经营者与交易相对人在任一相关市场

的份额不超过 30% 等，增强了经营者对知识产权相关协议的预判。

3. 滥用市场支配地位行为问题

本章对涉及知识产权的滥用市场支配地位行为进行了阐述。

一是明确了涉及知识产权的滥用市场支配地位行为，应当适用《反垄断法》第三章规定。

二是对此类案件的反垄断执法分析思路进行了阐释，即界定相关市场，分析行为主体在相关市场是否具有市场支配地位，再根据个案情况对具体行为进行分析。

三是进一步澄清了知识产权与市场支配地位的关系，明确提出经营者拥有知识产权并不意味着其必然具有市场支配地位，应当依据《反垄断法》有关规定进行分析，同时结合知识产权的特点，对知识产权相关的市场支配地位认定的其他考虑因素进行了阐述。

四是在具体条文中，列举了以不公平的高价许可知识产权、拒绝许可知识产权、涉及知识产权的搭售、涉及知识产权的附加不合理交易条件和涉及知识产权的差别待遇 5 种行为，对这 5 种行为的内涵进行了简要分析，并详细列举了这 5 种行为是否构成滥用市场支配地位排除、限制竞争可以考虑的分析因素。

4. 经营者集中问题

本章对涉及知识产权的经营者集中的特殊性作了较为深入的阐述。

一是明确涉及知识产权的经营者集中，应当适用《反垄断法》第四章规定。

二是阐明了涉及知识产权的经营者集中的特殊性主要体现在构成集中的情形、审查考虑因素和附加限制性条件等方面。

三是明确了涉及知识产权的交易取得对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响的，可能构成经营者集中，并列举了是否构成集中可能考虑的 3 个因素。

四是明确对涉及知识产权的经营者集中进行反垄断审查时，既要考虑《反垄断法》第二十七条规定的因素，也要充分考虑知识产权的特点。

五是阐述了如果一项涉及知识产权的经营者集中需要附加限制性条件时，既可以附加结构性条件，也可以附加行为性条件，或者附加综合性条件。同时，本章还明确了涉及知识产权的结构性条件、行为性条件和综合性条件的具体内容，如剥离知识产权或者知识产权所涉业务、保持知识产权相关业务的独立运行、收取合理的许可使用费等，为经营者提出救济方案提供有效参考。

5. 其他情形

本章明确部分涉及知识产权的情形可能构成不同类型的垄断行为，也可能涉及特殊主体，需要根据个案情况分析适用《反垄断法》。

一是阐述了专利联营、标准必要专利涉及的特殊问题和著作权集体管理3种情形,考虑到上述情形在结构上不宜纳入其他章节,统一在本章进行阐述和分析。

二是对专利联营的定义和联营的具体方式进行了说明,阐释了专利联营一般可以降低交易成本,提高许可效率,促进竞争,但同时也提出了分析专利联营是否排除、限制竞争时可以考虑的6点因素,包括经营者市场份额、控制力、可替代技术、限制许可等。

三是详细列举了认定拥有标准必要专利的经营者是否具有市场支配地位可以考虑的4点因素,包括标准的市场价值、应用范围和程度、是否存在具有替代关系的标准或者技术、行业对相关标准的依赖程度,明确了拥有市场支配地位的标准必要专利权人申请禁令救济迫使被许可人接受其提出的不公平高价许可费或者其他不合理的许可条件,也可能排除、限制竞争,本章对此提出了具体分析时可以考虑的5点因素,如谈判双方的行为表现及真实意愿、谈判双方提出的许可条件、禁令救济对许可谈判的影响等。

四是对著作权集体管理进行了梳理,既肯定了著作权集体管理通常具有积极意义,也指出可能构成滥用知识产权排除、限制竞争,需要反垄断执法机构根据行为特征和表现形式加以认定。

(三) 横向垄断协议宽大制度适用指南

宽大制度已经成为世界大多数司法辖区查处垄断协议案件的重要途径。《反垄断法》第四十六条关于宽大制度的规定较为原则,为进一步加强和完善反垄断执法体系,建立更加细化、可操作性强的宽大制度,预防和制止横向垄断协议行为,降低行政执法成本,给经营者提供明确指引,提高执法机构工作的统一性、规范性和高效性,国务院反垄断委员会根据《反垄断法》,制定《横向垄断协议案件宽大制度适用指南》(以下简称《宽大指南》)。《宽大指南》仅适用于横向垄断协议案件,既明确了经营者应当如何申请宽大以及如何配合执法机构调查,也明确了执法机构应当如何适用宽大制度给予经营者减免,提供了双向的行为指南。总的来说,《宽大指南》包含以下几方面内容。

1. 明确减免标准,鼓励经营者及早申请宽大

经营者越早向执法机构坦白违法行为,越有利于瓦解垄断协议,恢复市场竞争。因此,执法机构鼓励横向垄断协议的参与者在认识到自身的违法行为后能够主动向执法机构报告,争取减轻或免除处罚的机会。《宽大指南》多处设计对此均有所体现。

一是区分减免梯度。对越早申请宽大的经营者,执法机构可以酌情给予减轻处罚的幅度就越大。对第一个申请并获得宽大的经营者,执法机构可以对其免

除全部罚款或按照不低于80%的幅度减轻罚款。如果该经营者是在执法机构立案前或启动调查程序前就提出申请,那么执法机构将免除其全部罚款。对于后序顺位的经营者,至多可以获得50%的减轻幅度。“先到先得”是宽大制度的最大特点。

二是设立登记制度。具体是指执法机构收到经营者提交的关于垄断行为有关情况的报告及重要证据后,将向经营者出具书面回执,明确收到的时间及材料清单。该制度明确了执法机构的义务,使双方对申请宽大的时间形成统一认知,有力保障了经营者的合法权益。同时,登记制度为第一个申请宽大的经营者提供了最长不超过60日的“先占期”,即如果第一个申请宽大的经营者能够提供符合要求的报告却暂时无法提供全部证据,那么执法机构可以以经营者首次提交报告的时间作为其申请宽大的时间,并给予其宽限期以补齐证据。宽限期一般不超过30日,特殊情况下可延长至60日。该制度鼓励经营者尽早报告,为那些较早具有坦白意愿的经营者获得更大减轻幅度的机会提供了制度保障。

2. 阐明获得宽大的条件,细化报告和重要证据要求

依据《反垄断法》,经营者获得宽大的前提是主动向执法机构报告并提供重要证据,但关于报告内容及重要证据的判定标准未做明确规定。经营者和执法机构双方对报告及重要证据可能存在不同解释,从而增加了经营者获得宽大的不确定性。为此,《宽大指南》详细规定了经营者可以申请宽大的时间、报告所需涵盖的信息、重要证据的标准以及经营者应当履行的义务等内容,为经营者和执法机构提供了明确指引,增加了透明度和可操作性。这部分内容主要体现在《宽大指南》的第四条至第十条。总体来看,经营者获得宽大需要履行的义务为:

一是及时提出宽大申请。《宽大指南》指出,经营者提交宽大申请不必等待执法机构正式立案后,可以在执法机构立案前甚至是启动调查前提交。经营者也可以在执法机构已经发现违法行为并立案后提交,但最晚不迟于执法机构作出行政处罚告知前。经营者提交宽大申请可以是口头或者书面形式。在申请宽大前,经营者可以匿名或者实名与执法机构进行沟通以增进了解。

二是按要求提交与垄断协议有关的报告及重要证据。《宽大指南》第六条和第八条详细列举了第一个和之后申请宽大的经营者提交报告所需包含的主要信息及重要证据的认定标准,一方面对经营者申请宽大提出了基本要求,避免因材料不清造成执法效率减损;另一方面有利于经营者在申请宽大时参照准备相关材料。需要指出的是,对于第一个和之后的申请者,所需提供的报告和证据分别有所侧重。对于第一个申请者,侧重要求提供垄断协议达成和实施的基本事实及参与人信息,重在全面、及时、准确,且是执法机构尚未掌握的内容,而对于之后的申请者,侧重要求证据材料具有更大证明力和补充证明价值。

三是全面配合执法机构的调查工作。《宽大指南》要求，申请宽大的经营者除应提交相关材料之外，还需要全面配合执法机构的调查工作才能够获得宽大。具体包括：停止涉嫌违法行为，不得隐匿、销毁、转移证据或者提供虚假材料、信息，不对外披露相关情况。依据《反垄断法》有关规定，配合执法机构调查是任何当事人、利害关系人、其他有关单位或者个人的义务。《宽大指南》将经营者配合调查程度作为获得宽大的考量因素，一方面再次突出了其重要性，另一方面在体现执法宽容性的同时也强调了执法的严肃性。

3. 为执法机构提供行动指南，提出一般性原则和参照标准

宽大本质上是执法机构在确定处罚幅度时的酌定情节。为提升执法透明度，统一执法尺度和标准，保护当事人的合法权益，《宽大指南》提出了执法机构应遵循的一般原则、考虑的主要因素和执法义务等，主要体现在《宽大指南》第十一条至第十六条。

一是确立了总体原则。《宽大指南》提出，给予经营者宽大的额度应当与经营者协助执法机构查处横向垄断协议案件的贡献程度相匹配。也就是说，经营者的坦白程度与其获得的处罚程度密切相关。该原则为执法机构在相应区间内确认具体的减免幅度提供了裁量依据。所谓“贡献程度”主要体现在经营者报告垄断协议有关情况的时间、提供证据的重要程度、配合调查的程度等方面。同时，由于减免处罚属于酌定情节，该原则也为执法机构的自由裁量权提供了一般性约束。

二是明晰了确定宽大顺位的依据。由于经营者的宽大顺位将直接决定其可以获得的减免幅度，明确考量依据有助于增加经营者的可预期性，约束执法机构的自由裁量权。《宽大指南》明确，经营者申请宽大的时间先后是确定宽大顺位的唯一依据。同时《宽大指南》第六条、第八条分别就不同顺位经营者提供材料的义务进行了明确规定，从而保障不同顺位经营者的适格性。仅以时间作为考量标准，一方面使判定更加客观公正，增加执法透明度；另一方面也充分体现了鼓励经营者尽早宽大的态度。

三是说明了具体审理审查过程。执法机构给予宽大的一般程序是：首先，调查认定垄断协议行为成立；其次，根据经营者违法情节的轻重，综合考虑除宽大申请以外所有情节确定对经营者的处罚金额；再次，根据经营者配合调查情形等分别作出是否给予宽大的决定；最后，根据符合宽大要求经营者的顺位及贡献程度确定具体的减免幅度。《宽大指南》明确，一般情况下，执法机构在同一垄断协议案件中最多给予三个经营者宽大，特殊情况下可以考虑给予更多经营者宽大。

上述内容为执法机构的执法实践提供了一般性的参照标准，也增强了经营者对自身行为可否获得宽大及相应减免幅度的可预期性。此外，《宽大指南》还明

确了执法机构在保密等方面的责任,有助于在执法过程中切实保障当事人的合法权益,减轻当事人主动坦白的顾虑等。

(四) 垄断案件经营者承诺指南

承诺是世界各国在反垄断法实施过程中普遍采用的一项制度,是反垄断执法机构解决反竞争问题的一种有效方式。《反垄断法》第四十五条仅对承诺制度作出了原则性规定,为给经营者提供更有可操作性的指引,提高反垄断执法机构工作的规范性和透明度,在执法实践中更加准确、规范地适用承诺制度,有效发挥承诺制度的功能,国务院反垄断委员会制定出台了《垄断案件经营者承诺指南》(以下简称《承诺指南》)。《承诺指南》主要包括以下四个方面内容。

1. 明确了执法机构鼓励经营者尽早自愿提出承诺的态度

由于承诺制度的主要目的之一就是节省执法资源,提高行政执法效率,因此执法机构鼓励经营者在尽可能早的阶段提出承诺。《承诺指南》中多处制度设计体现了这一原则。

一是规范了承诺提出前的沟通。《承诺指南》鼓励经营者在尽可能早的阶段提出承诺。经营者提出承诺前,可以与执法机构进行必要的沟通。执法机构可以告知经营者涉嫌垄断行为的基本事实以及可能造成的影响,并可以与经营者进行沟通。在沟通基础上,由经营者自愿提出承诺。

二是明确了提出承诺的时间节点。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,不再接受经营者提出承诺。提出承诺应该在执法机构核实涉嫌垄断行为之前,经营者在行政处罚事先告知后提出承诺的,执法机构一般不再接受。

2. 进一步明确执法机构适用承诺制度的条件和程序

《反垄断法》中对承诺制度的规定较为原则,《承诺指南》在此基础上进行了细化,增强了承诺制度的可操作性,为经营者提出承诺提供了明确指引。

一是规定了承诺措施的具体类型。承诺的措施可以是结构性措施、行为性措施和综合性措施。承诺的措施需要明确、可行且可以自主实施。如果承诺的措施需经第三方同意方可实施,经营者需要提交第三方同意的书面意见。结构性措施包括剥离有形资产、知识产权等无形资产或者相关权益等;行为性措施包括调整定价策略,取消或者更改各类交易限制措施,开放网络或者平台等基础设施,许可专利、技术秘密或者其他知识产权等。

二是规定了对承诺措施分析审查的考虑因素。为了给执法机构审查承诺措施提供指引,增强执法透明度,《承诺指南》明确了执法机构在对经营者的承诺进行审查时可以综合考虑的因素,包括:经营者实施涉嫌垄断行为的主观态度,经

营者实施涉嫌垄断行为的性质、持续时间、后果及社会影响，经营者承诺的措施及其预期效果。

三是规定了经营者提出承诺的形式与载明的事项。经营者应以书面形式提出承诺。承诺通常载明被调查的涉嫌垄断行为及可能造成的影响、承诺采取消除行为后果的具体措施、承诺采取的具体措施能够消除行为后果的说明、履行承诺的时间安排和方式以及需要承诺的其他内容。执法机构在收到经营者承诺后，将向经营者出具书面回执，明确收到承诺的时间及材料清单。

四是规定了承诺履行情况的报告与监督机制。经营者按照中止调查决定书的要求，向执法机构书面报告承诺的履行情况。执法机构应当对经营者履行承诺的情况进行监督。

五是规定了承诺措施的变更。经营者履行承诺过程中，因自身经营状况或者市场竞争状况发生重大变化，可以向执法机构申请变更承诺措施。执法机构将对经营者的变更申请进行审查，并将是否同意变更承诺措施的结果书面告知经营者。

六是规定了执法机构作出终止调查、恢复调查决定等相关程序。经营者履行承诺的，执法机构可以决定终止调查，并制作终止调查决定书。如果出现《反垄断法》第四十五条第三款所规定的情形，执法机构应当恢复对涉嫌垄断行为的调查。执法机构恢复调查后，不再接受经营者提出承诺。但是，依据《反垄断法》第四十五条第三款第二项恢复调查的，执法机构可以基于新的事实接受经营者提出承诺。

3. 充分体现承诺制度的规范性和严肃性

承诺制度虽然不是针对经营者实施垄断行为作出的行政处罚，但其目的是通过纠正经营者行为消除涉嫌垄断行为产生的后果，同样是一项严肃的法律程序。《承诺指南》充分体现了承诺制度的适用具有限制性条件，有利于规范承诺制度在执法实践中的应用，实现承诺制度的目标。

一是明确不适用承诺制度的案件类型。《承诺指南》规定，核心卡特尔行为不能适用承诺制度，主要是具有竞争关系的经营者之间达成的3种横向垄断协议：固定或者变更商品价格，限制商品生产或者销售数量，分割销售市场或者原材料采购市场。对上述垄断协议案件，执法机构不应接受经营者提出承诺实施中止调查。

二是明确了撤回承诺的后果。执法机构在作出中止调查决定前，经营者可以撤回承诺。经营者撤回承诺的，执法机构将终止对经营者承诺的审查，继续对该涉嫌垄断行为进行调查，并不再接受经营者提出的承诺。

三是明确了未履行承诺的后果。如果出现经营者未履行承诺的情况，执法机

构应当恢复对涉嫌垄断行为的调查，并且在执法机构恢复调查后，不再接受经营者提出承诺。

4. 充分考虑承诺措施可能对第三方和社会公众造成的影响

承诺制度虽然表现为反垄断执法机构与经营者之间就某种反竞争问题达成一致的解决方式，但是承诺措施的实施是否能够有效消除经营者行为可能造成的排除、限制竞争影响，需要从更广的范围来考量。为了充分保障第三方和社会公众的正当利益，《承诺指南》在制度设计上注重第三方的参与。

一是沟通过程可以邀请第三方参加讨论。在经营者与执法机构就承诺内容进行沟通的过程中，经执法机构和经营者一致同意，可以共同邀请第三方经营者、行业主管部门、行业协会、专家学者等共同参加讨论。

二是审查承诺时可公开征求意见。在执法机构对经营者的承诺进行审查时，如果认为经营者的涉嫌垄断行为已经影响到其他不特定多数经营者、消费者的合法权益或社会公共利益，可以就经营者承诺的措施向社会公开征求意见。征求意见的时间一般不少于30日。对社会公众等各方提出的意见，执法机构认为需要采纳的，可以建议经营者对承诺的措施进行修改或者重新提出承诺措施。经营者不愿意对承诺的措施进行修改并且无法给出合理解释或者提出可行替代方案的，执法机构可以终止经营者承诺的审查与沟通程序，继续对涉嫌垄断行为进行调查。

三是承诺措施变更可再次征求意见。如果修改后承诺的措施在性质或者范围上发生了重大改变，执法机构可以再次向社会公开征求意见。

四是第三方可提出恢复调查的建议。在执法机构作出中止调查决定后，如果行业主管部门、消费者或者其他经营者认为经营者出现依法应当恢复调查的情形，可以向执法机构提出恢复调查的建议。

三、制定反垄断部门规章

自2008年《反垄断法》实施以来，中国反垄断执法机构认真履行职责，切实开展反垄断执法，为维护市场公平竞争、保护消费者利益、促进中国社会主义市场经济持续健康发展发挥了重要作用。中国反垄断执法机构于2018年完成了“三合一”的优化整合，由市场监管总局承担反垄断统一执法的职责。在此背景下，为充分总结执法经验，适应内外市场环境的变化，满足反垄断执法体制改革需要，加快推进反垄断统一执法，市场监管总局制定《禁止垄断协议暂行规定》

《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》，于2019年9月1日起施行。3部规章的出台，实现了反垄断统一执法后垄断协议、滥用市场支配地位和滥用行政权力排除、限制竞争行为规制制度的统一、细化和优化，是我国反垄断法律制度体系发展的重要里程碑。

（一）起草过程

2018年10月，市场监管总局启动三部部门规章的起草工作。在吸收整合国家发展改革委《反价格垄断规定》《反价格垄断行政执法程序规定》和原国家工商行政管理总局《工商行政管理机关禁止垄断协议行为的规定》《工商行政管理机关禁止滥用市场支配地位行为的规定》《工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定》《工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的规定》《工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为程序规定》有关内容的基础上，注重继承创新，结合反垄断执法实践要求，起草形成初稿。

修订过程中坚持开门立法原则，通过研讨会、座谈会、书面征求意见等方式，吸收采纳了市场监管总局各司局、各省级市场监管部门、国务院反垄断委员会专家咨询组、高校及研究机构、行业协会商会、中外律师事务所、中外企业的意见后，经修改完善形成征求意见稿，并于2019年1~2月向社会公开征求意见，并征求了全国人大常委会法工委、最高人民法院以及国务院反垄断委员会13家成员单位的意见。根据各方面意见，进一步修改完善征求意见稿，并多次召开立法论证会、修法工作会进行研究论证修订。3部规章于6月26日颁布，9月1日起施行。

（二）禁止垄断协议暂行规定

1. 制度设计与条文变化

《禁止垄断协议暂行规定》共36条，对授权与管辖、垄断协议认定、立案、调查、豁免、中止调查、终止调查、恢复调查、处罚、宽大处理、公示等实体和程序内容作出了全面规定。《禁止垄断协议暂行规定》的制度设计可以总体归纳为授权（第二条、第三条、第十七条、第十八条、第十九条、第二十九条、第三十一条）、认定（第五条至第十四条）、承诺（第二十一条至第二十五条）、豁免（第二十六条至第二十八条）、罚则（第三十二条）、宽大（第三十三条、第三十四条）六大实体制度和一套程序规定（第十五条、第十六条、第二十条、第三十条、第三十五条）。

总体来看，相较于国家发展改革委《反价格垄断规定》《反价格垄断行政执

法程序规定》和原国家工商行政管理总局《工商行政管理机关禁止垄断协议行为的规定》《工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定》有关内容,《禁止垄断协议暂行规定》的主要变化有七个方面:

(1) 统一实体和程序性规定

机构改革前,受职能交叉和习惯做法等因素影响,原反垄断执法机构规制垄断协议的实体和程序内容分属不同部门规章,垄断协议和滥用市场支配地位行为的执法程序置于同一规定中。机构改革完成后,同一垄断行为类型适用不同实体标准和程序规定的情况给执法实践造成了很大困惑,远无法适应反垄断统一执法的工作需要。同时,考虑到反垄断法项下不同类型垄断行为和滥用行政权力排除、限制竞争行为的执法程序均有较大差别,制定统一程序规定的必要性和合理性均显不足。为了系统规制垄断协议,消弭执法疑惑,我们以行为类型作为出发点和分类标准,通过《禁止垄断协议暂行规定》将规制垄断协议的实体性规定和程序性规定合一,从举报、立案、调查到处罚决定、公示等各个环节,作出针对性规定,形成了更加聚焦、系统的程序体系,有利于执法机构和市场主体在实践中执行和把握。

(2) 强调平等对待所有经营者

随着我国反垄断执法力度的加大,尤其是一些外国企业成为反垄断调查和处罚的对象,国际上出现了一种声音,质疑中国反垄断执法是专门对付外国企业的,即存在所谓的“选择性执法”和通过反垄断来实现贸易保护和投资保护的问题。在此背景下,《禁止垄断协议暂行规定》有力地回应了各方关切,在第四条中明确,“反垄断执法机构查处垄断协议时,应当平等对待所有经营者”。这一规定既是依法行政的必然要求,也重申和体现了对待内资和外资、国有与民营、大公司与中小企业一视同仁的执法原则,有利于消除外界误解,增进执法机构与各方互信,营造公平竞争的市场环境。

(3) 明确授权与管辖

根据我国《反垄断法》第十条规定,反垄断执法属于中央事权,由国务院规定的承担反垄断职责的机构负责反垄断执法工作。这有利于保证反垄断执法的统一性,建设全国统一开放、竞争有序的市场体系。同时,考虑到案件数量多、工作量大,所有案件均由国务院反垄断执法机构直接处理不现实,《反垄断法》同时规定,国务院反垄断执法机构根据工作需要,可以授权省、自治区、直辖市人民政府相应的机构负责有关反垄断执法工作。《禁止垄断协议暂行规定》据此对授权与管辖制度进行了进一步明确。

一是充分发挥地方市场监管部门的积极主动性。考虑到垄断协议案件数量多、危害性大、一线取证要求高,省级市场监管部门执法具有反应迅速、情况熟

悉、力量充足等优势，在过去十多年中也积累了较多经验，我们认识到机构整合之前实施的“个案授权”已不适应现阶段执法工作的需要，因此通过《禁止垄断协议暂行规定》明确规定垄断协议案件执法的授权模式为“普遍授权”，这与2019年2月发布《市场监管总局关于反垄断执法授权的通知》（国市监反垄断〔2018〕265号）保持了一致。省级市场监管部门可自行查处规定范围内的垄断行为，并可进一步将执法权委托给下级市场监管部门（后者须在委托范围内，以委托机关的名义实施调查，不得再进一步委托）。此项规定为强化垄断协议领域的执法职能，充实反垄断执法力量提供了保障；同时也充分调动了地方执法力量，鼓励省级相应机构做到守土有责，维护好辖区内的公平竞争市场秩序。

二是加强对省级反垄断工作的指导和监督。中央和地方两级执法的体系必然要求统一执法尺度和标准，建立公平、开放、透明的市场规则，坚决防止和克服地方保护主义和市场分割。因此，《禁止垄断协议暂行规定》明确要求执法机构查处垄断协议时，应当平等对待所有经营者。明确要求省级市场监管部门按照市场监管总局的相关规定查处垄断协议，市场监管总局要加强对省级市场监管部门执法的指导和监督，并规定了报告备案制度，规范了行政处罚决定书的内容。此项规定有利于有序开展垄断协议反垄断执法，推动建设全国统一大市场。

（4）明确和细化垄断协议的认定因素

机构改革前，由于原反垄断执法机构在职能分工上的安排，垄断协议被区分为价格与非价格两类，但在《反垄断法》第二章“垄断协议”规定中并未作此区分。更重要的是，多数类型的垄断协议都是价格与非价格因素并存，在实践中难以截然分开。因此，《禁止垄断协议暂行规定》中垄断协议的概念及认定其他协同行为的考虑因素基本参照《工商行政管理机关禁止垄断协议行为的规定》，仅在措辞和格式上进行了微调，但不再区分价格与非价格垄断协议案件，并对《反垄断法》第十三条、第十四条所列举的固定或变更价格、限制生产销售数量等7种具体垄断协议形式，以及国务院反垄断执法机构认定其他垄断协议的考虑因素进行细化，增强了法律的可操作性，主要体现了以下特点。

一是更加重视对新技术产品和服务的因素考量。这是《禁止垄断协议暂行规定》适应当前经济环境发展变化的重要体现，科技是第一生产力，创新是引领发展第一动力，技术实力对企业竞争力的增强至关重要，尤其是在备受关注的数字经济和医药等领域，对技术产品和服务的分析考量日益扮演重要的角色。实践中，违法企业为了长期保持自己在同行或特定领域的竞争优势，采取分割市场、限制购买等方式形成横向垄断，可能阻碍技术创新和传播，损害市场的竞争机制。《禁止垄断协议暂行规定》第九条、第十条都突出体现了这一点。

二是紧密结合横向垄断协议的执法实践。横向垄断协议是中国反垄断执法机

构查处最多的垄断案件，主要集中在固定价格和分割市场两类协议中，代表性案件包括日本12家汽车零部件横向价格垄断协议案、安徽信雅达等3家密码器企业垄断协议案、17家保险公司江西分公司涉嫌达成、实施划分销售市场的垄断协议案等。两类垄断协议的修改内容均融入了上述案件的执法经验。

三是强化维持转售价格“禁止+豁免”的执法思路。《禁止垄断协议暂行规定》第十二条将《反价格垄断规定》中“禁止经营者与交易相对人达成下列价格垄断协议”修改为“禁止经营者与交易相对人就商品价格达成下列垄断协议”，同时补充细化了维持转售价格的行为表现。修改内容更加明确地体现出，维持转售价格行为的两种表现形式本身就属于垄断协议，行政执法可推定该行为符合《反垄断法》第十三条所规定的排除、限制竞争的标准，经营者承担不构成“排除、限制竞争”标准或符合豁免情形的举证责任。这种思路实际上对维持转售价格协议的违法性和合理性两方面已经给予了考虑，不是一概予以否定，其普遍违法性通过概括禁止的方式予以表达，而其可能具有的合理性则通过豁免的条件体现出来。在海南省裕泰科技饲料有限公司诉海南省物价局行政处罚一案中，该等分析路径也得到了最高人民法院的认可。

四是增加了认定其他垄断协议的因素。《反垄断法》第十三条、第十四条虽然规定了国务院反垄断执法机构可以认定“其他垄断协议”，但这个条款却因为缺乏细化的规定在实践中很少适用。《禁止垄断协议暂行规定》明确了适用《反垄断法》认定其他垄断协议时需要考量的因素，约束了反垄断执法机构的自由裁量权，也给经营者合规经营以明确的指引。同时，明确了《反垄断法》第十三条、第十四条兜底条款中的其他垄断协议只能由市场监管总局认定，体现了执法机构在此问题上的审慎原则。

(5) 明确承诺制度的程序和限制要求

承诺制度是各国反垄断法律体系中一项成熟的制度设计，旨在鼓励违法经营者承诺纠正自身行为并主动采取措施消除行为后果，与反垄断执法机构达成和解。我国《反垄断法》第四十五条借鉴了美国、欧盟、日本等司法辖区的规定，设计了承诺制度，建立了我国反垄断案件调查中的协商与和解程序规则。《禁止垄断协议暂行规定》细化了《反垄断法》第四十五条规定，为被调查的经营者适用承诺制度、依法申请中止及终止调查提供明确的指引。

一是细化承诺制度的程序要求。《禁止垄断协议暂行规定》第二十一条至第二十五条继续明确了《反垄断法》中关于承诺制度“两步走”的步骤，即涉嫌垄断协议的经营者，第一步可以先提出中止调查申请，在满足相关条件后，第二步可以提出终止调查申请。当然，是否中止调查或者终止调查的最终决定权归于反垄断执法机构。此外，《禁止垄断协议暂行规定》进一步明确，“反垄断执法机构

对涉嫌垄断协议调查核实后，认为构成垄断协议的，应当依法作出处理决定，不再接受经营者提出的中止调查申请”。这实际上对承诺制度适用的时间点提出了明确要求，通过这种制度设计，鼓励涉嫌垄断协议的参与者尽早整改，尽快消除行为对市场竞争带来的不利影响。这也是反垄断行政执法机构柔性执法的体现。

二是体现垄断协议适用承诺制度的审慎原则。承诺制度有利于节约执法资源，提高执法效率，同时也容易出现以中止代处罚等问题。《禁止垄断协议暂行规定》明确了固定价格、限制商品生产和销售数量、分割市场等严重的垄断协议不适用承诺制度，表明此类严重破坏市场竞争的垄断协议应成为企业严格禁止的“红线行为”。从中国反垄断执法机构的实践经验看，上海市市场监督管理局2019年4月在海昌隐形眼镜公司及上海海俪恩隐形眼镜公司转售价格维持案件中适用了承诺制度，企业通过承诺整改、消除行为不利影响，执法机构对其作出中止和终止调查决定。此举也表明，对市场竞争危害严重的横向垄断协议并没有适用承诺制度的先例。

（6）细化豁免制度规定

豁免是指排除适用《反垄断法》的情形。豁免制度是利益衡量的结果，从经济效果上对排除限制竞争行为的性质和影响进行利益对比，在“利大于弊”时排除适用《反垄断法》的禁止性规定。因此，豁免制度又称“适用除外”或“例外情形”。欧盟及其成员国、日本、韩国等司法辖区《反垄断法》都规定了垄断协议的豁免制度。我国的立法参考了欧盟的做法，《反垄断法》第十五条确立了豁免制度。《禁止垄断协议暂行规定》细化了关于经营者可以依法申请豁免的内容，明确了豁免的申请条件、反垄断执法机构认定符合豁免情形的考量因素、豁免决定的效力等，使《反垄断法》中原则性较强的豁免规定具有了可操作性，也更有利于保护经营者的合法权利。

一是进一步明确豁免的法理逻辑。《禁止垄断协议暂行规定》第七条至第十二条列明了6类垄断协议行为，如果经营者达成或实施上述6类行为，则根据《反垄断法》第十三条、第十四条，应首先推定其违法，除非经营者能够根据《反垄断法》第十五条及《禁止垄断协议暂行规定》相关内容，举证证明相关行为符合豁免条件，方可获得豁免。虽然我国《反垄断法》实施至今，并未公开发布经营者依据《反垄断法》第十五条成功主张豁免的案例，但在执法实践中存在大量的经营者拟申请豁免的情况，特别在航空、航运、保险、烟草等特殊领域，《反垄断法》适用除外的情形得到了尤为广泛的关注。《禁止垄断协议暂行规定》提高了豁免制度的可操作性，为垄断协议豁免实务提供了更充足的空间。

二是确立我国反垄断法项下的个案豁免。《禁止垄断协议暂行规定》第二十七条既是对《反垄断法》第十五条的补充，也明确了我国的垄断协议豁免制

度是个案豁免,需要一案一议地对照《反垄断法》第十五条来判断相关行为是否符合其所列条件,并需要分析具体形式和效果、因果关系和必要条件等。我国个案豁免的制度设计参考了欧盟的做法,但与欧盟同时采用集体豁免和个案豁免的结构又有所区别。欧盟建立了将特定类型的垄断协议从《欧盟条约》禁止垄断协议规定中整体豁免出去的制度,涉及对农业、运输、保险等行业部门特定协议类型的集体豁免。但是,欧盟执行集体豁免制度极为严格,对已经授予的集体豁免仍采用一般的审查程序,同时也拥有撤回豁免的权力。我国反垄断立法时间短,执法经验较为缺乏,放弃集体豁免而采用个案豁免是较为现实和稳妥的做法,一方面可以防止垄断协议“漏网”而损害竞争,另一方面可以通过个案豁免审查积累执法经验。

三是有效防止垄断协议豁免职权的滥用。《禁止垄断协议暂行规定》第二十八条规定了豁免决定具有终止调查的效力,同时又明确“终止调查决定书应当载明协议的基本情况、适用反垄断法第十五条的依据和理由等内容”,以及“因情况发生重大变化,导致被调查的协议不再符合反垄断法第十五条规定情形的,反垄断执法机构应当重新启动调查”。这一方面将豁免决定的依据和内容公开公布,以接受社会监督;另一方面建立了对豁免权力的监控机制,对执法机构重新启动调查提出了明确要求,以保证豁免制度的有效执行。

(7) 细化宽大制度规定

宽大制度是指对首先主动向反垄断执法机构“投案自首”并配合调查的经营者免于或减轻处罚的制度。宽大制度有力推动了垄断协议案件的调查,促使内部成员主动揭发,大大降低了垄断协议案件的取证难度。美国是最先采用宽大制度的国家,此后欧盟及全球多个司法辖区建立了宽大制度以促进垄断协议案件的调查。我国《反垄断法》第四十六条吸收了这一成功做法,确立了宽大制度,但规定较为概括,不利于执法的实际操作。《禁止垄断协议暂行规定》在吸收《反价格垄断规定》的基础上,对反垄断法中的宽大制度进行了细化。

一是明确“重要证据”的含义。提供重要证据是对违法经营者给予宽大的前提条件。《禁止垄断协议暂行规定》综合了《反价格垄断规定》和《工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定》关于重要证据的内容并作进一步细化,是指能够对反垄断执法机构启动调查或者对认定垄断协议起到关键性作用的证据,包括参与垄断协议的经营者、涉及的商品范围、达成协议的内容和方式、协议的具体实施等情况。其含义与欧盟委员会《关于卡特尔案件免除和减轻罚款公告》规定较为类似,包括卡特尔目标、活动和运作,有关产品或服务、地理范围、持续时间和受卡特尔影响的市场交易量;卡特尔的具体日期、地点、内容和参与者等。《禁止垄断协议暂行规定》较为细化的内容规定为经营者

提供了明确的指引，有利于增强宽大制度的吸引力，推动其有效实施。

二是调整了宽大制度的减免梯度。合理设置处罚减免梯度比例，可以更充分发挥宽大制度对举报和自首的激励作用。《禁止垄断协议暂行规定》将可以获得宽大的经营者数量增加为3个，同时调整了依法减轻处罚的幅度，有利于更好地发挥宽大制度的积极作用。《禁止垄断协议暂行规定》对宽大制度的设计参考了《反价格垄断行政执法程序规定》，对于第一个申请依法减轻或者免除处罚的经营者，反垄断执法机构可以免除处罚或者按照不低于80%的幅度减轻罚款；对于第二个申请者，可以按照30%~50%的幅度减轻罚款；对于第三个申请者，可以按照20%~30%的幅度减轻罚款。

2. 衔接与发展

反垄断局是市场监管总局执法部门之一，反垄断执法是市场监管执法体系的重要组成部分，《禁止垄断协议暂行规定》作为部门规章，需要注意与部门规章的衔接和协调，并在未来的执法实践中不断发展完善。

(1) 关于程序衔接

反垄断执法机构在基本性质上属于行政机关，反垄断案件的调查也是按照行政程序进行，应适用统一的行政程序法和行政处罚法的规则。反垄断调查程序与《行政处罚法》《行政强制法》《行政许可法》等是特殊法和一般法的关系。《禁止垄断协议暂行规定》是依据《反垄断法》制定的部门规章，对垄断协议行为的调查、处罚程序未作规定的，应符合上述一般法的规定要求，还应依照《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》执行，有关时限、立案、案件管辖的规定除外；反垄断执法机构组织行政处罚听证的，依照《市场监督管理行政处罚听证暂行办法》执行。

(2) 关于“安全港”条款

在起草过程中，有部分省级市场监管部门和专家学者提出，应参考欧盟关于集体豁免的有关规定，在关于垄断协议认定时增加“安全港”条款。具体规定为“具有竞争关系的经营者达成的协议不属于固定或者变更商品价格，限制商品的生产数量或者销售数量，分割销售市场或者原材料采购市场，限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品，联合抵制交易等情形，且参与协议的经营者在相关市场上的市场份额合计不超过15%的，或者经营者与交易相对人达成的协议不属于固定向第三人转售商品的价格，限定向第三人转售商品的最低价格等情形，且参与协议的经营者在相关市场上的市场份额均不超过25%的，可以推定协议不会排除、限制竞争，有证据证明该协议排除、限制竞争的除外”。对此我们进行了审慎考量。考虑到现行《反垄断法》并未对“安全港”制度的市场份额等要素作出规定，增加“安全港”条款缺少上位法依据，我们将在以后工作

中进一步研究论证。

(3) 关于反垄断指南

根据国务院反垄断委员会工作安排,国务院反垄断委员会还将发布《横向垄断协议案件宽大制度适用指南》和《垄断案件经营者承诺指南》,两项指南将分别对宽大制度和承诺制度作进一步细化,为执法机构提供更加明确的指引,为经营者提供更加稳定的预期。指南将与《禁止垄断协议暂行规定》保持较好承继,《禁止垄断协议暂行规定》中两项制度的设计安排,还可通过指南作进一步的优化和细化,更好实现制度的落地和有效实施。

(三) 禁止滥用市场支配地位行为暂行规定

1. 制度设计

《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》共39条,既总结执法经验,又注重解决现实问题,主要围绕3方面内容进行制度设计。

(1) 完善执法机制

反垄断执法是中央事权,为了充分调动地方执法力量,《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》适应现实需要,明确了授权省级市场监管部门负责本行政区域内滥用市场支配地位行为的反垄断执法。同时,《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》明确了省级市场监管部门按照市场监管总局的相关规定查处滥用市场支配地位行为,规定了加强对省级市场监管部门执法的监督,建立了严格的监督机制,有利于有序开展滥用市场支配地位反垄断执法,建设全国统一开放、竞争有序的大市场。

(2) 明确执法程序

机构改革前,受职能交叉和习惯做法等因素影响,原反垄断执法机构规制滥用市场支配地位的实体和程序内容分属不同部门规章,垄断协议和滥用市场支配地位行为的执法程序置于同一规定中。机构改革完成后,同一垄断行为类型适用不同实体标准和程序规定的情况给执法实践造成了很大困惑,无法适应反垄断统一执法的工作需要。同时,考虑到《反垄断法》规定的不同类型垄断行为和滥用行政权力排除、限制竞争行为的执法程序均有较大差别,我们以行为类型作为出发点和分类标准,根据查处滥用市场支配地位行为案件的主要环节,分别明确了举报、立案、调查、处理等程序性规定,明确了承诺的提出、中止调查决定的作出和恢复调查,并明确了行政处罚决定书的内容及依法向社会公布的要求,进一步提升了反垄断执法的规范性、透明度。

(3) 细化相关考虑因素和具体情形

《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》主要针对认定滥用市场支配地位的

考虑因素、滥用市场支配地位行为的具体情形、滥用市场支配地位的处罚等内容作出了细化规定。上述内容在《反垄断法》里均有规定，但较为原则，都是概括性描述，存在可操作性不强、指引性不明等问题。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》在总结执法经验的基础上，逐一进行了细化，适应现实执法需要。同时，《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》注重与垄断协议、滥用行政权力排除限制竞争等其他制度相衔接，明确了经营者行为的界限，增强了制度的可操作性，有利于执法机构在执法中把握尺度，也有利于市场主体开展合规，加强自律。

2. 条文变化

总体来看，相较于国家发展改革委《反价格垄断规定》《反价格垄断行政执法程序规定》和原国家工商行政管理总局《工商行政管理机关禁止滥用市场支配地位行为的规定》《工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定》有关内容，《暂行规定》的主要变化有7个方面。

（1）强调平等对待所有经营者

随着我国反垄断执法力度的加大，尤其是一些外国企业成为反垄断调查和处罚的对象，国际上出现了一种声音，质疑中国反垄断执法是专门对付外国企业的，即存在所谓的“选择性执法”和通过反垄断来实现贸易保护和投资保护的问题。在此背景下，《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》有力地回应了各方关切，在第四条中明确，“反垄断执法机构查处滥用市场支配地位行为时，应当平等对待所有经营者”。这一规定既是依法行政的必然要求，也重申和体现了对待内资和外资、国有与民营、大公司与中小企业一视同仁的执法原则，有利于消除外界误解，增进执法机构与各方互信，营造公平竞争的市场环境。

（2）完善执法授权与监督机制

根据我国《反垄断法》第十条规定，反垄断执法属于中央事权，由国务院规定的承担反垄断职责的机构负责反垄断执法工作。这有利于保证反垄断执法的统一性，建设全国统一开放、竞争有序的市场体系。同时，考虑到案件数量多、工作量大，所有案件均由国务院反垄断执法机构直接处理不现实，《反垄断法》同时规定，国务院反垄断执法机构根据工作需要，可以授权省、自治区、直辖市人民政府相应的机构负责有关反垄断执法工作。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》据此完善了针对滥用市场支配地位行为的执法授权和监督机制。

一是明确普遍授权。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》对滥用市场支配地位行为反垄断执法机制作了系统性规定，明确了普遍授权原则，这与2019年2月发布的《市场监管总局关于反垄断执法授权的通知》（国市监反垄断〔2018〕265号）保持了一致。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》建立了国家和省两级执法机制，规定了市场监管总局负责查处跨省（自治区、直辖市）的、

案情较为复杂或者在全国有重大影响的，以及认为有必要直接查处的滥用市场支配地位行为；省级市场监管部门负责本行政区域内滥用市场支配地位行为的反垄断执法工作，并可进一步委托下级市场监管部门进行调查（后者须在委托范围内，以委托机关的名义实施调查，不得再进一步委托）。此项规定为强化滥用市场支配地位领域的执法职能，充实反垄断执法力量提供了保障，同时也充分调动地方执法力量，鼓励省级相应机构做到守土有责，维护好辖区内的公平竞争市场秩序。

二是强化执法监督。滥用市场支配地位案件危害性大、技术要求高、案情复杂，违法经营者通常都是具有强大市场力量的市场巨头，虽然省级市场监管部门执法具有反应迅速、力量充足等优势，但在面对大型企业的执法对抗及抗辩时，执法阻力、难度、能力都面临很大挑战，这就要求央地两级执法机构在滥用市场支配地位案件中必须加强协作、分工负责、合力推进。因此，《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》要求省级市场监管部门按照市场监管总局的相关规定查处滥用市场支配地位案件，并建立案件处理前报告和处理后备案两大制度。案前报告制度明确省级市场监管部门在作出中止调查决定、终止调查决定或者行政处罚告知前，应当向市场监管总局报告。市场监管总局将对案件的事实、法律依据和定性处理等进行分析研究，统一执法尺度。案后备案制度明确省级市场监管部门自垄断案件立案之日起7个工作日内，向市场监管总局备案，便于市场监管总局掌握全国案件查办情况，做好监督和指导。省级市场监管部门向被调查经营者送达中止调查决定书、终止调查决定书或者行政处罚决定书后7个工作日内向市场监管总局备案，便于市场监管总局掌握案件处理情况，加强执法监督。这些规定有利于有序开展滥用市场支配地位行为执法，保障执法标准和规则的统一性，提高执法的科学性和有效性。

（3）适应新经济业态发展和监管需要

近年来，互联网等新经济领域竞争问题较为突出，各方面反映较多，反垄断执法机构对此问题一直较为关注。从世界各国的反垄断执法实践来看，现代《反垄断法》的基本制度框架，包括关于滥用市场支配地位的分析 and 认定，同样适用于互联网等新经济领域的经营者。但互联网等新经济业态区别于传统的经济形态，具有动态竞争、创新竞争、跨界竞争等突出特点，相关市场具有双边性或多边性，网络效应明显，给传统反垄断执法思路和分析因素带来了不小挑战。考虑到互联网等新经济业态的特殊性，《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》适应执法需要，基于执法经验和研究，在多个条款中对互联网等新经济业态的相关问题作了规定，是创新执法方式的重要体现。

一是关于认定市场支配地位。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第六条首先对市场份额确定的考虑因素进行了扩充，除销售金额、销售数量外，明

确了可以考虑“其他指标在相关市场所占的比重”，为认定互联网领域经营者市场份额提供了依据。更为重要的是，《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十一条列举了认定互联网等新业态经营者具有支配地位时可以考虑的因素，包括“相关行业竞争特点、经营模式、用户数量、网络效应、锁定效应、技术特性、市场创新、掌握和处理相关数据的能力及经营者在关联市场的市场力量等因素”。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》充分吸纳了我国司法机关有关互联网领域诉讼案件判决的内容，包括奇虎公司与腾讯公司垄断纠纷案等，同时也充分借鉴了其他司法辖区在互联网领域执法的优秀经验和成熟做法，如“用户数量”“掌握和处理相关数据的能力”等，在欧盟处罚谷歌滥用市场支配地位、德国联邦卡特尔局认定 Facebook 滥用市场支配地位等案中，用户数量和大数据都成为执法关注的焦点。上述规定突出体现了互联网等新经济领域的特征，有利于给予经营者明确的指引，判断在执法实践中如何认定互联网领域经营者具有市场支配地位。

二是关于认定“掠夺性定价”的滥用市场支配地位行为。《反垄断法》第十七条第一款第二项对“掠夺性定价”滥用行为作出了规定。近年来，执法机构认识到，此类旨在排挤竞争对手的低价补贴、低价倾销行为在互联网等新经济领域有愈演愈烈之势，不利于相关行业和市场的持续健康发展，从长期来看，也导致消费者的整体福利受到损害。因此，《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十五条明确规定，经营者以低于成本的价格销售商品，涉及互联网等新业态中的免费模式，应当综合考虑经营者提供的免费商品以及相关收费商品等情况。近年来，埃文斯、梯若尔等经济学家推动“双边市场”理论在反垄断经济学，特别是互联网等新经济领域取得了长足的发展。这一分析思路和考虑因素也得到了欧美等司法辖区执法机构和司法机关的肯定和引用。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》的表述虽未明确提及“双边市场”，但体现了经济学的分析思路和角度，是对互联网等新业态经营特点的充分认识和考量。

（4）细化市场支配地位的认定因素

《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第六条至第十三条对《反垄断法》第十八条认定经营者具有市场支配地位应当依据的因素进行了进一步细化，为执法实践提供更为清晰的指引。同时需要明确的是，《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》主要是明确了考虑因素的方向和范围。在执法实践中需要根据个案的具体情况，选择因素中的部分或者全部进行具体分析，并不是必须考虑每一个具体因素。

一是关于市场控制力。市场份额、市场竞争状况、控制销售市场和采购市场的能力都是分析经营者市场控制力的评价指标。市场份额是反映经营者市场控制

力量最主要的因素。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第六条明确了确定经营者在相关市场的市场份额的指标为销售金额、销售数量或者其他指标，规定“其他指标”也将经营者的产能、用户数量等指标囊括在内，在个案中给予执法机构更多维度，能更准确反映经营者的市场份额。分析相关市场竞争状况是判断企业市场控制力的基础。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》主要明确了市场发展状况、市场结构、产品差异、销售和采购模式等因素，同时考虑市场实际和竞争情况，增加了考虑“创新和技术变化、销售和采购模式”等因素。控制销售和原材料的能力直接反映了经营者控制市场的能力。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》将销售和原材料扩展至“产业链上下游市场”，增加“需要投入的其他资源的能力”等，更加契合市场实际情况和执法需要。

二是关于经营者市场地位。财力和技术条件、其他经营者的依赖程度都是经营者市场地位的评价指标。财力和技术条件是经营者综合实力、竞争能力的体现。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第八条对经营者的财力和技术条件明确了可以考虑的具体因素，财力情况主要考虑资产规模、盈利能力、融资能力等现有和潜在的财力因素；技术条件主要考虑研发能力、技术装备、技术创新和应用能力、拥有知识产权等因素。特别补充了“以及该财力和技术条件能够以何种方式和程度促进该经营者业务扩张或者巩固、维持市场地位等因素”，表明执法机构会综合考虑财力和技术条件向市场力量转化的关联关系。经营者的市场地位一定程度上表现为其他经营者对该经营者的依赖程度。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第九条对分析依赖程度明确了可以考虑的具体因素，包括交易关系、交易量、交易持续时间、转向其他交易相对人的难易程度等，核心是分析其他经营者开展经营在何种程度上依赖于该经营者。增加“在合理时间内”的表述，来自执法经验，大量实践表明，转向其他交易相对人的核心困难在于转换时间，时间越长，转换成本越高、难度越大。

三是关于市场进入。市场进入难易决定了一个市场格局的稳定程度和潜在竞争者参与市场竞争的可能性。概括而言，市场进入难度越大，经营者具有市场支配地位的可能性越大，反之，在位经营者会受到潜在竞争者的较大竞争约束。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十条对《反价格垄断规定》和《工商行政管理机关禁止滥用市场支配地位行为的规定》做了较大突破，详细规定了市场进入难易程度的考虑因素，如市场准入、获取必要资源的难度、采购和销售渠道的控制情况、资金投入规模、技术壁垒、品牌依赖、用户转换成本、消费习惯等。从执法实践来看，经营者会对市场进入进行详细分析和评估，执法机构会将市场进入作为重点考察因素。因此，对市场进入的分析因素作出细化规定，可以让经营者获得更加稳定的预期。

四是关于认定知识产权领域经营者具有市场支配地位。经营者拥有知识产权并不必然具有市场支配地位。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十二条总结执法经验，特别是充分吸收了在查处高通公司滥用市场支配地位案中的执法经验，明确了认定知识产权领域经营者具有市场支配地位可以考虑的特殊因素，包括知识产权的替代性、下游市场对利用知识产权所提供商品的依赖程度、交易相对人对经营者的制衡能力等。同样需要说明的是，分析知识产权领域经营者具有市场支配地位依据同样的分析框架，上述这些因素不是独立于《反垄断法》规定和《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》细化规定的认定经营者具有市场支配地位依据的因素，而是在分析时需要考虑知识产权领域的特殊性。

五是关于认定共同市场支配地位的考虑因素。《反垄断法》第十九条规定了推定2个或3个经营者具有市场支配地位的市场份额标准，从而引入了共同市场支配地位的概念。执法实践中，由于《反垄断法》对认定2个以上的经营者具有市场支配地位没有作出明确规定，被推定具有市场支配地位的经营者如果提出其不具有市场支配地位，反垄断执法机构难以通过分析认定其具有市场支配地位，《反垄断法》规定的市场支配地位推定制度实操性不强，市场主体对此缺乏明确的预期。为了增强制度可操作性，给市场更明确的指引，《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》总结异烟肼原料药案和扑尔敏原料药案等执法经验，并借鉴世界上其他国家的相关制度和做法，明确规定了认定2个以上经营者具有市场支配地位考虑的因素，包括市场结构、相关市场透明度、商品同质化程度、经营者行为一致性等。根据经济学理论和执法实践，市场结构越集中、市场透明度越高、商品越同质化、行为越趋于一致，2个以上的经营者具有市场支配地位的可能性越大。需要说明的是，分析2个以上的经营者具有市场支配地位具有不同的分析框架，除依据《反垄断法》规定和《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》细化规定的认定经营者具有市场支配地位依据的因素外，还必须考虑上述列举的具体因素。

（5）细化公平价格的考虑因素

认定“不公平的高价”或者“不公平的低价”一直是反垄断执法实践中的难点问题。总结高通公司滥用市场支配地位案、华为诉交互数字滥用市场支配地位垄断纠纷案等行政执法和司法实践，借鉴其他司法辖区做法，对于价格进行定量分析比较困难，且定量分析不是定性分析的前提。根据《反垄断法》的精神，规制“不公平的高价销售”或者“不公平的低价购买”，关注点不仅在于“高多少”或者“低多少”，更在于是否“不公平”。据此，《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十四条重点从是否存在“不公平”进行分析，具体列举了“不公平的高价”和“不公平的低价”的具体表现形式。主要是从横向和纵向两个方面进行

比较。

一是横向比较。所谓横向比较，就是在同一时间阶段，将该经营者的价格与其他经营者比较，或者与该经营者在其他区域价格进行比较，上述价格都是静态的，是一种横向比较。具体有两种表现形式：1. 销售价格或者购买价格是否明显高于或者明显低于其他经营者在相同或者相似市场条件下销售或者购买同种商品或者可比较商品的价格；2. 销售价格或者购买价格是否明显高于或者明显低于同一经营者在其他相同或者相似市场条件区域销售或者购买商品的价格。需要注意的是，上述比较都明确了价格差异“明显”，执法实践中，如果通过比较价格差异很微小，或者存在价格差异具有合理性，一般不认定为构成“不公平的高价”或者“不公平的低价”，需要在个案中具体分析。

二是纵向比较。所谓纵向比较，就是不同时间阶段，分析该经营者的价格变化幅度是否正常，上述价格是动态的，是对价格变化的公平性进行分析，是一种纵向比较。具体有两种表现形式：1. 在成本基本稳定的情况下，是否超过正常幅度提高销售价格或者降低购买价格；2. 销售商品的提价幅度是否明显高于成本增长幅度，或者购买商品的降价幅度是否明显高于交易相对人成本降低幅度。同样，上述比较明确了价格差异超过“正常”幅度或者变化幅度“明显”，执法实践中，如果通过比较价格变化幅度正常或者差异不明显，或者存在价格变化具有合理性，一般不认定为构成“不公平的高价”或者“不公平的低价”，需要在个案中具体分析。

(6) 明确掠夺性定价的“成本”标准

《反垄断法》第十七条禁止具有市场支配地位的经营者没有正当理由，以低于成本的价格销售商品。虽然实践中还未有执法先例，但近年来互联网企业的免费模式和补贴政策已经引起了执法机构的高度关注。从执法经验来看，依据该条执法的核心在于如何进行“成本”的判定，认定经营者低于成本销售商品构成滥用市场支配地位行为，该“成本”是确定经营者行为是否合法的标准。成本是一个复杂的经济学概念，有总成本、平均成本、边际成本、可变成本等多个成本概念。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十五条在基于国情基础上，充分借鉴其他国家的做法，规定了应重点考虑价格是否低于平均可变成本。平均可变成本是指随着生产的商品数量变化而变动的每单位成本，即多生产一单位商品需要多投入的成本。平均可变成本与平均总成本相比，不包括平摊到每一单位产品的厂房和机器设备等平均固定成本。固定成本是经营者已经投入的沉没成本，与产品生产无关，而可变成本包括原材料成本、人工成本等，是产品生产必须多投入的成本。

《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》明确经营者是否低于平均可变成本

销售商品，判断是否构成滥用市场支配地位行为，理由主要是：经营者如果以低于平均可变成本的价格销售商品，意味着该经营者每多生产和销售一单位商品就要多亏损，违背基本的经济理性，其目的很可能是排挤竞争对手；经营者如果以高于平均可变成本的价格销售商品，意味着经营者在收回平均可变成本的同时有所盈利，很有可能是维持生产经营，具有一定的经济合理性。同时，考虑到互联网等新经济业态中可能存在双边或多边市场交叉补贴的经营模式，在考虑成本时应综合考虑经营者提供的免费商品及相关收费商品等情况。

（7）细化“正当理由”体现科学审慎的认定原则

执法实践中，认定经营者行为构成滥用市场支配地位是一个复杂的过程，有些行为符合滥用市场支配地位的形式要件，但具有商业合理性，不应予以规制。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》主要通过细化“正当理由”，明确体现执法机构充分考量商业合理性、审慎认定滥用市场支配地位行为的原则。根据《反垄断法》规定，经营者行为构成滥用市场支配地位行为，除具有滥用行为的形式要件外，需要以“没有正当理由”为前提。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》充分总结执法经验，对以低于成本的价格销售商品、拒绝交易、限定交易、搭售或者附加不合理交易条件、差别待遇等滥用市场支配地位行为可能具有的正当理由进行列举，细化《反垄断法》的规定，增强了执法可操作性和市场预期。

一是关于拒绝交易。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十六条基本沿用了《工商行政管理机关禁止滥用市场支配地位行为的规定》的内容，主要从拒绝现有交易、拒绝新的交易、变相拒绝交易、拒绝提供必需设施四个角度列举了具有市场支配地位的经营者不得实施的拒绝交易行为。但经营者实施了上述行为并不必然构成滥用市场支配地位行为，如果实施上述行为具有正当理由则不构成违法。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》列举了正当理由的具体情形，包括：1. 因不可抗力等客观原因无法进行交易；2. 交易相对人有不良信用记录或者出现经营状况恶化等，影响交易安全；3. 进行交易将使经营者利益不当减损。上述正当理由充分考虑了实践中经营者行为可能具有的商业合理性，保护经营者的正常商业行为。需要说明的是，在执法实践中，上述正当理由需要由经营者证明。

二是关于限定交易。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十七条对经营者限定只与自身进行交易、限定与特定经营者进行交易、限定不得与特定经营者进行交易3种情况限定交易行为作了规定，与《工商行政管理机关禁止滥用市场支配地位行为的规定》基本保持了一致，仅增加了变相限定的表述。在执法实践中，一些经营者的行为较为隐蔽，并不直接提出限定交易对象的要求，而是通过技术手段或合同安排变相达到限定交易的目的，这些变相行为不管方式如何，

只要客观上影响了交易相对人自由选择,实质性限定了交易对象,就构成限定交易行为。在“正当理由”方面,《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》修改完善了《反价格垄断规定》的内容,明确正当理由包括为满足产品安全要求所必须、为保护知识产权所必须、为保护针对交易进行的特定投资所必须。上述理由充分考虑经营者限定交易可能具有的合理性,体现了对产品安全、知识产权和促进投资的保护。

三是关于搭售和附加其他不合理交易条件。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》对搭售行为和附加不合理交易条件的5种情形作出了规定,与《工商行政管理机关禁止滥用市场支配地位行为的规定》基本保持了一致,仅在搭售情形中删除了“强制”的表述。但是,《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》对涉及搭售行为和附加不合理交易条件的“正当理由”做了大幅补充完善,包括符合正当的行业惯例和交易习惯、为满足产品安全要求所必须、为实现特定技术所必须等。这些理由基于商业实践,充分考虑经营者、行业、惯例等普遍做法,承认经营者搭售或者附加有关交易条件具有一定的合理性,突出体现了对滥用市场支配地位行为科学审慎的认定原则。

四是关于差别待遇。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十九条列举了具有市场支配地位的经营者实施的4种具体的差别待遇行为,与《工商行政管理机关禁止滥用市场支配地位行为的规定》和《反价格垄断规定》基本保持了一致。根据《反垄断法》规定,构成差别待遇一个重要前提是交易相对人“条件相同”。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》对“条件相同”予以明确,即交易相对人之间在交易安全、交易成本、规模和能力、信用状况、所处交易环节、交易持续时间等方面不存在实质性影响交易的差别。同样,《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》也对关于差别待遇的“正当理由”做了大幅补充完善:一是根据交易相对人实际需求且符合正当的交易习惯和行业惯例,实行不同交易条件。这主要是考虑定制化交易的情况,经营者根据交易相对人需求提供不同的商品和交易条件。二是针对新用户的首次交易在合理期限内开展的优惠活动,新用户、首次交易、合理期限需要同时满足。

3. 衔接与发展

反垄断局是市场监管总局执法部门之一,反垄断执法是市场监管执法体系的重要组成部分,《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》作为部门规章,需要注重与其他部门规章的衔接和协调,并在未来的执法实践中不断发展完善。

(1) 关于程序

一是与《禁止垄断协议暂行规定》的相关程序规定基本保持一致。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》对违法行为的发现途径、书面举报的要求、公示

等作出了统一规定。在违法行为的发现方面，反垄断执法机构依据职权，或者通过举报、上级机关交办、其他机关移送、下级机关报告、经营者主动报告等途径，发现涉嫌垄断行为。在书面举报的要求方面，一般包括举报人的基本情况、被举报人的基本情况、涉嫌违法的相关事实和证据以及是否就同一事实已向其他行政机关举报或者向人民法院提起诉讼等内容。在信息公示方面，反垄断执法机构作出行政处理决定后，依法向社会公布，其中行政处罚信息应当依法通过国家企业信用信息公示系统向社会公示。

二是与市场监管总局其他程序性规章保持衔接。反垄断案件的调查按照行政程序进行，应适用统一的行政程序法和行政处罚法的规则。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》是依据《反垄断法》制定的部门规章，对垄断协议行为的调查、处罚程序未作规定的，应符合一般法的规定要求，还应依照《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》执行，有关时限、立案、案件管辖的规定除外。反垄断执法机构组织行政处罚听证的，依照《市场监督管理行政处罚听证暂行办法》执行。

（2）关于承诺制度

承诺制度，是指反垄断执法机构对涉嫌垄断行为开展调查时，经营者承诺纠正自身行为，主动采取措施消除行为后果，并且反垄断执法机构认为经营者的承诺能够消除行为可能给市场竞争带来的损害，反垄断执法机构可以决定接受经营者的承诺，中止案件调查。由于多数滥用市场支配地位案件案情复杂、影响巨大、技术要求高、调查难度大，承诺制度得以在滥用市场支配地位案件中得到更加广泛的应用。承诺制度也是世界各国反垄断法普遍采用的一种制度，该制度有利于节约执法资源，提高执法效率，及时消除涉嫌垄断行为产生的不利后果，实现保护市场公平竞争的目的。

我国滥用市场支配地位执法实践中有多起适用承诺制度的案件，包括发展改革委对交互数字涉嫌滥用市场支配地位中止调查、内蒙古自治区工商行政管理局对中国移动涉嫌滥用市场支配地位中止调查等。承诺制度在执法中发挥了积极作用，同时也暴露出程序不够规范、对承诺履行的监督不力、以中止代处罚等问题。为了规范承诺制度的适用、统一执法标准，增强制度的可操作性，《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第二十九条至第三十三条对滥用市场支配地位案件中承诺制度的适用范围、承诺制度的申请和决定程序、承诺的监督、终止调查和恢复调查的情形四方面内容作出了明确规定。从与《禁止垄断协议暂行规定》比较来看，在滥用市场支配地位领域并不存在不适用承诺制度的“红线行为”，这与国际经验和做法保持了一致，也充分体现了我们过去十多年来的执法经验。

(3) 关于法律责任

在法律责任方面,《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》严格地遵循《反垄断法》的规定,体现出了科学审慎的立法态度和监管原则,并没有作出任何突破性规定。《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第三十七条明确了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、情节、程度、持续时间等因素。更重要的是,对特殊情况下的法律责任作了补充性规定。中国多年的反垄断执法经验表明,经营者从事滥用市场支配地位行为有些是因行政性垄断引起,对于在这种情况下经营者如何承担法律责任,《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》进行了明确:一是一般情况下经营者承担同样的法律责任,执法机构应责令其停止违法行为,没收违法所得,并处上一年度销售额1%以上10%以下的罚款。二是特殊情况下,可以从轻或者减轻处罚,前提是经营者能够证明其从事的滥用市场支配地位行为是被动遵守行政命令所导致的。关于特殊情况下法律责任的补充规定,充分体现了宽严相济的监管思路和实事求是的执法态度,也体现了行政法上处罚公正的基本原则。

(四) 制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定

1. 制度设计

《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》共25条,对制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的执法程序和实体规则作了全面系统的规定,主要包括以下4个方面的内容。

一是优化了执法机制。《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》对制止滥用行政权力排除、限制竞争行为反垄断执法机制作了系统性规定,明确了普遍授权原则,建立了国家和省两级执法机制,规定了省级市场监管部门负责本行政区域内滥用行政权力排除、限制竞争行为的反垄断执法工作;市场监管总局负责查处在全国范围内有影响的、省级人民政府实施的、案情较为复杂或者认为有必要直接查处的滥用行政权力排除、限制竞争行为。同时,《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》还明确了指定管辖、委托调查、协助调查及报告备案等机制,规定市场监管总局应加强对省级市场监管部门的指导和监督,省级市场监管部门应严格按照市场监管总局相关规定调查处理相关案件等,在充分调动央地两级执法机构能动性的同时,统一执法尺度,提高办案质量。

二是明确了执法程序。《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》根据制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的反垄断执法的主要环节和实际需要,分别明确了案件的举报、受理、立案、调查、处理等程序性规定,明确了书面举报一般包括的内容,规定了省级以下市场监管部门收到举报材料或者发现案

件线索后的处理方式，明确了行政建议书应当载明的事项。同时，《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》给予被调查单位和个人陈述意见的权利，反垄断执法机构应当对被调查单位和个人提出的事实、理由和证据进行核实。对于反垄断执法机构认为构成滥用行政权力排除、限制竞争行为的，依法向社会公布，进一步提升了行政性垄断执法的规范性、透明度。

三是细化了滥用行政权力排除、限制竞争行为。《反垄断法》第三十二条至第三十七条明确列举了限定交易，妨碍商品自由流通，招投标中的不当限制，投资或设立分支机构限制，强制经营者从事垄断行为，制定含有排除、限制竞争内容的规定等滥用行政权力排除、限制竞争行为，但规定较为原则。为进一步提高法律的可操作性，在总结执法经验并充分吸收借鉴现有规则的基础上，《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》对《反垄断法》规定进行了逐一细化，既有利于指导市场监管部门依法办案，提高执法的透明度和可预见性，又有利于为行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依法行政提供指引，避免滥用行政权力排除、限制竞争。

四是规定了滥用行政权力排除、限制竞争行为的处理。《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》对滥用行政权力排除、限制竞争行为的处理作了细化规定，区别了不同情形下的4种处理方式，包括对于当事人在立案前的调查期间已采取措施停止相关行为，消除相关后果的，可以不予立案；经调查，认为构成滥用行政权力排除、限制竞争行为的，可以向有关上级机关提出依法处理的建议；调查期间，当事人主动采取措施停止相关行为，消除相关后果的，可以结束调查；经调查，认为不构成滥用行政权力排除、限制竞争行为的，应当结束调查。此外，《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》中明确了查处是指调查并提出处理建议，并明确了当事人不配合调查情形下的处理方式等。

2. 条文变化

《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》在继承原有制度基础上，注重对已有执法经验的总结，加强制度创新，以期满足新形势下反垄断执法实践需要，以《反垄断法》为依据，对相关制度进行了完善，为制止滥用行政权力排除、限制竞争行为反垄断执法提供明确依据。相较于发展改革委《反价格垄断规定》《反价格垄断行政执法程序规定》和原工商总局《工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为程序规定》《工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的规定》《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》的主要变化体现在5个方面。

一是实现了实体性规定和程序性规定合一。机构改革前，发展改革委和原工商总局均是对制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的实体和程序内容分别作出

规定。为了形成更加全面、完整、统一的系统性规定，《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》实现了实体性规定和程序性规定合一，更有利于反垄断执法机构和《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》所规制的对象在实践中的执行和把握。

二是统一了授权和管辖范围。对于滥用行政权力排除、限制竞争行为的调查处理，发展改革委和原工商总局分别采取了普遍授权和个案授权两种不同的方式，《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》将其统一为普遍授权原则。对于国家和省两级执法机构的管辖范围，发展改革委和原工商总局规定也不尽相同，《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》将其统一为本行政区域内的执法工作由省级市场监管部门负责，在全国范围内有影响的等滥用行政权力排除、限制竞争行为由市场监管总局负责。

三是完善了执法办案有关程序内容。相比国家发展改革委和原工商总局关于制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的执法程序规定，《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》进行了完善和扩充，明确了反垄断执法机构可通过依据职权、举报、上级机关交办、其他机关移送、下级机关报告等途径，发现涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为，明确了省级以下市场监管部门可以接收举报材料或发现案件线索，完善了对涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为的立案程序，明确了被调查单位和个人具有陈述意见的权利，规定了调查中不同情形下的四种处理方式。这有利于规范执法程序，进一步提高透明度。

四是丰富了滥用行政权力排除、限制竞争行为表现形式。《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》在《反垄断法》规定的6种滥用行政权力排除、限制竞争行为基础上，结合反行政性垄断执法实践经验积累，在现有规则基础上，规定了更为细化的滥用行政权力排除、限制竞争行为表现形式，较发展改革委和原工商总局规章内容更为丰富和具体，有利于准确识别滥用行政权力排除、限制竞争行为，进一步增强了执法实践中的可操作性。

五是加强了执法监督。确立了普遍授权的原则后，为加强对省级市场监管部门执法的监督，《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》明确了省级市场监管部门要按照市场监管总局的相关规定查处滥用行政权力排除、限制竞争行为，及时向市场监管总局进行备案报告，建立了更为严格的监督机制，有利于有序开展制止滥用行政权力排除、限制竞争行为反垄断执法，形成标准、程序、尺度全面统一的反垄断执法新格局。

第六章

国际合作

《反垄断法》实施以来，中国反垄断执法机构大力开展反垄断国际合作，积极参与全球竞争治理，发出中国声音，贡献中国智慧。广泛建立多双边常态化合作机制，与美国、欧盟、俄罗斯、英国、日本、韩国、巴西、加拿大、南非等 32 个国家和地区反垄断执法机构签署合作备忘录、合作指引等 53 份合作文件，与金砖国家竞争执法机构共同签署《竞争法律与政策领域合作谅解备忘录》，并多次发表联合声明。积极参加多双边自贸协定竞争政策与反垄断执法议题谈判，在目前已经签署的中国与瑞士、韩国等 8 个国家双边自贸协定和欧亚经济联盟经贸合作协议中设立竞争政策与反垄断专章，积极推动中日韩、中挪等多个自贸协定竞争政策与反垄断执法议题谈判，为保护投资和贸易自由化成果提供规则保障。充分借助联合国、经济合作与发展组织、亚太经合组织等多边平台，在国际反垄断领域最佳实践研究中贡献力量。切实加强反垄断执法中的国际合作与协调，与美国、欧盟、德国、俄罗斯、加拿大、印度、南非等司法辖区执法机构就数十起重大跨国并购案件和垄断协议、滥用市场支配地位案件开展了执法合作，相互协调执法立场，共同应对跨国垄断行为，对维护国际市场公平竞争发挥了重要作用。

党的十九届四中全会指出，要推动建立国际宏观经济政策协调机制，建设更高水平开放型经济新体制，推动规则、规制、管理、标准等制度型开放。以《反垄断法》为核心的竞争规则是国际经贸规则的重要组成部分。实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放，建设更高水平开放型经济新体制，推动我国向规则等制度型开放转变，必须加强国际反垄断规则的有效协调。2019 年，反垄断国际合作领域机构改革成效充分彰显，国际交流合作统一高效开展，合作空间进一步拓展，合作水平进一步提升，在参与全球竞争治理、实现规则等制度型开放中展现出更大作为。

一、切实加强合作机制建设

为适应经济全球化、企业竞争国际化和反垄断国际化趋势，中国反垄断执法机构高度重视反垄断国际合作机制建设。2019年，市场监管总局不断加强与欧盟、日韩、金砖国家及“一带一路”沿线国家反垄断交流合作，新签及更新反垄断合作文件13件，切实深化常态化制度化机制建设。

（一）中欧反垄断合作机制建设取得新突破

2019年4月7日，时任市场监管总局局长张茅率团访问欧盟委员会，在中欧领导人见证下，与欧盟委员会竞争事务委员维斯塔格女士共同签署新的《中国与欧盟竞争政策对话框架协议》《关于在公平竞争审查制度和国家援助控制制度领域建立对话机制的谅解备忘录》。2019年5月第八届中国竞争政策论坛期间，甘霖副局长代表总局同欧方签署《关于在〈中欧竞争政策对话框架协议〉下设立联合工作组的指令》《关于公平竞争审查与国家援助谅解备忘录》《关于经营者集中案件审查合作的实务指引》《关于反垄断案件调查合作的实务指引》4份合作文件。

中欧同为全球重要的反垄断司法辖区，中欧双方通过共同努力，建立了高水平、常态化务实合作机制。其中，《中国与欧盟竞争政策对话框架协议》关于交流内容、执法协助、冲突避免等规定为双方反垄断执法合作提供了基本依据，是我国签署的有关执法合作最为细致全面的双边合作协议。

（二）中日韩反垄断合作机制建设取得新成效

2019年5月，市场监管总局甘霖副局长率团出访韩国期间，代表总局与韩国公平交易委员会委员长金尚祚签署《中韩竞争合作谅解备忘录》。该备忘录旨在促进双方合作与协调，加强双方在竞争政策与反垄断执法领域的有效合作，主要内容包括定期召开联合对话、开展执法技术合作、个案通报与咨询、执法协调等。访日期间，甘霖副局长代表总局与日本公平交易委员会委员长杉本和行签署了《中日反垄断合作备忘录》，该备忘录旨在通过进一步发展合作，促进双方反垄断法的有效实施，主要内容包括年度高层磋商、反垄断工作交流、执法技术合作、案件信息交换等。

2019年是中日韩领导人会议机制20周年，中方担任主席国。20年来，三国

经济总量在全球占比从 17% 提升至 24%。中国反垄断执法机构长期与日本、韩国反垄断执法机构保持密切交流与合作。市场监管总局成立以来，中日韩进一步加强在全球和亚洲竞争政策与反垄断执法领域的合作，合力提升亚洲在国际反垄断领域中的话语权，为促进地区经济增长、引领区域一体化进程营造公平竞争市场环境。

（三）金砖国家反垄断合作机制建设取得新成果

金砖国家竞争政策和反垄断领域合作是落实《金砖国家领导人第七次会晤乌法宣言》的重要举措，在金砖五国反垄断执法机构的共同努力下取得丰硕成果。2019 年 9 月，甘霖副局长率团赴俄罗斯参加第六届金砖国家竞争大会，代表中方与金砖国家反垄断执法机构负责人共同签署《金砖国家竞争机构负责人莫斯科联合声明》，重申金砖五国继续加强反垄断领域合作的决心和意愿，并宣布将在 2020 年启动《金砖国家竞争机构竞争法律与政策领域合作谅解备忘录》延期程序。

（四）“一带一路”沿线反垄断合作机制建设取得新进展

1. 中菲反垄断合作机制建设

菲律宾是“一带一路”重要沿线国家，中菲两国为全面战略合作关系。2019 年 5 月，甘霖副局长率团访问菲律宾期间，双方就签署反垄断合作谅解备忘录进行了磋商。2019 年 11 月，肖亚庆局长率团出访菲律宾，代表总局与菲律宾竞争委员会签署了《中华人民共和国国家市场监督管理总局和菲律宾竞争委员反垄断合作谅解备忘录》。该备忘录是菲律宾竞争委员会对外签署的第一个双边反垄断合作文件。双方将以在竞争政策和反垄断领域建立双边合作机制为目的，通过定期召开联合对话、开展技术合作、交流执法经验、开展执法事前或事后通报、协调执法活动等方式进行合作。

2. 中塞反垄断合作机制建设

塞尔维亚是中国在中东欧地区第一个全面战略伙伴，是“一带一路”倡议的积极参与者和在欧洲的重要落脚点。2019 年 7 月，甘霖副局长率团出访塞尔维亚期间，代表总局与塞尔维亚竞争保护委员会主席米洛耶·奥布拉多维奇签署《中华人民共和国国家市场监督管理总局与塞尔维亚竞争保护委员会反垄断合作谅解备忘录》。该备忘录旨在促进双方合作与协调，加强双方在反垄断法领域的执法交流与合作，主要内容包括定期召开联合对话、开展执法技术合作、个案通报与咨询、执法协调等，为中塞深入开展反垄断合作、加强竞争政策领域交流奠定了坚实基础。

3. 中俄反垄断合作机制建设

2019年6月，习近平主席对俄罗斯进行历史性访问，两国元首将两国关系提升为中俄新时代全面战略协作伙伴关系。中俄关系站在新的历史起点上，两国高层交往频繁，并积极发展“一带一路”建设同欧亚经济联盟对接，双方务实合作不断取得新的重要成果。2019年9月，甘霖副局长率团参加第六届金砖国家竞争大会期间，与俄罗斯联邦反垄断局局长伊戈尔·阿提米耶夫举行工作会谈，续签《关于实施〈中华人民共和国政府和俄罗斯联邦政府关于反垄断与反不正当竞争领域合作交流协定〉的谅解备忘录（2020–2021年度）》。双方表示，将共同落实《中俄总理第二十四次定期会晤联合公报》要求，加快新签《中华人民共和国政府与俄罗斯联邦政府反垄断执法和反垄断政策领域合作协定》的磋商工作。

4. 中白反垄断合作机制建设

白俄罗斯是中国在欧亚地区和丝绸之路经济带向西延伸的战略支点国家，是共建“一带一路”的坚定支持者和重要参与方。2019年9月，甘霖副局长率团访问白俄罗斯，实现中国反垄断执法机构对白俄罗斯反垄断监管和贸易部的首次访问。甘霖副局长与白俄罗斯反垄断监管和贸易部部长弗拉基米尔·科尔托维奇举行工作会谈，签署《中白竞争与价格政策、消费者权益保护和广告活动监管领域合作备忘录》。该备忘录涉及反垄断执法、反不正当竞争执法、消费者保护和广告监管等多个领域，对开启和不断拓展中白务实合作，共同维护市场公平竞争，保护两国消费者利益具有重要意义。

二、积极开展自贸协定竞争政策（反垄断）议题磋商

加快实施自由贸易区战略是我国新一轮对外开放的重要内容。党的十八大提出加快实施自由贸易区战略，党的十八届三中、十八届五中全会进一步要求以周边为基础加快实施自由贸易区战略。2015年12月17日国务院发布《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》（国发〔2015〕69号）明确提出“加快推进知识产权保护、环境保护、电子商务、竞争政策、政府采购等新议题谈判”，“通过自由贸易区建设进一步促进完善我国竞争政策法律环境，构建法治化、国际化的营商环境”，竞争规则正式成为我国制度型开放的重要内容，开启了区域竞争合作的新篇章。

截至2019年年底，中国已与25个国家和地区签署了17个自贸协定，其中已签署的新西兰、新加坡、秘鲁、哥斯达黎加、瑞士、冰岛、澳大利亚、韩国、

格鲁吉亚 9 个自贸协定和中国东盟全面经济合作框架协议服务贸易协议中包含竞争政策和反垄断议题。目前,已经实质性结束中国与新西兰(升级)自贸协定、中国与海湾阿拉伯国家合作委员会自贸协定以及区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)竞争政策(反垄断)议题谈判,正在积极推动与中日韩、挪威、以色列、巴拿马、毛里求斯、摩尔多瓦、秘鲁(升级)7个自贸协定的竞争政策(反垄断)议题谈判,其中仅 2019 年就开展了 23 次直接谈判,体现了中国积极推动形成全面开放新格局、坚定支持自由贸易和经济全球化的态度和意愿,有力推动国际竞争规则的确立和完善。总体来看,2019 年自贸协定竞争政策(反垄断)议题谈判工作呈现出更广覆盖、更现代化、更高质量的特点。

(一) 不断拓展覆盖范围

2019 年,我国正在推进的自贸协定谈判涉及 21 个国家,市场监管总局积极参与竞争政策(反垄断)议题谈判。上述国家覆盖的国际贸易额较大,仅 RCEP 成员国就占全球近 30% 的国内生产总值和 25% 的国际贸易额。自由贸易协定主要目的在于消除贸易壁垒,促进产品与服务在国家和地区间自由流动,推动经济一体化。垄断行为对市场行为的限制将损害自由贸易所赖以立足的公平市场机制。一方面,国内垄断行为限制了国内市场竞争,损害了稳定、透明、可预期的营商环境;另一方面,国际垄断行为限制了国际市场竞争,损害了世界经济和国际贸易的发展。随着自由贸易的推进,生产要素在全球范围内流动比以往更快更广,流动规模也不断扩大,企业竞争全球化,在推动多双边经济发展的同时也带来了远远超出国家界限的竞争问题,这使加强竞争政策的国际协调成为自由贸易的必要保障。为有效应对国际垄断行为的挑战,营造各国公平竞争的市场环境,竞争政策作为“21 世纪经贸议题”成为自贸协定谈判的现代化议题。《国务院关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》(国发〔2015〕69 号)发布前,在我国已签署的 14 个自由贸易协定中,仅有东盟、哥斯达黎加、新加坡、新西兰、冰岛、韩国、澳大利亚 7 个自由贸易协定包含竞争政策条款,其中与东盟、哥斯达黎加、新加坡和新西兰的自贸协定中设置的是竞争条款,2014 年 7 月 1 日生效的中国冰岛自由贸易协定首次设立竞争专章,随后与韩国、澳大利亚的自贸协定都包含竞争政策和反垄断议题。2016 年以来,与各国、地区的自贸协定谈判全部增加了竞争政策(反垄断)议题。2019 年,市场监管总局根据统一部署,持续跟进与摩尔多瓦、巴拿马、毛里求斯、新加坡的竞争政策(反垄断)议题谈判,与挪威、日本、韩国、以色列、海合会以及 RCEP 等国家地区开展了 23 次竞争政策(反垄断)议题谈判,扩大了竞争政策在自贸协定中的覆盖范围,有力推动了多双边自由贸易协定的进一步深化。

(二) 显著提升合作水平

随着国际贸易规则和贸易活动发生深刻变化,竞争规则的国际协调是自由贸易顺利开展的基础,这要求竞争治理的国际合作进一步提升层次、提高水平。

2015年以前,我国签署的多双边自由贸易协定中普遍缺乏竞争政策条款,数量极少的自由贸易协定包含个别竞争政策条款,但相关规定概括性、原则性较强,仅较为笼统地约定协议各方须维护市场竞争,加强竞争政策领域交流。以中国—东盟全面经济合作框架协议为例,2003年7月1日生效的文本中并无竞争政策条款,在2007年补充签署的服务贸易协定中,设置了规范“垄断和专营服务提供者”经营行为的条款,以确保“该提供者不滥用其垄断地位在其领土内以与此类承诺不一致的方式行事”。

2015年以后,我国将竞争政策(反垄断)议题纳入自由贸易协定谈判,反垄断执法机构更加积极地参与竞争政策(反垄断)议题谈判,呈现条款数量增加、合作水平提高、可操作性增强的趋势。2019年推进的竞争政策(反垄断)议题谈判,既有尚未签订自由贸易协定的挪威、摩尔多瓦、巴拿马、毛里求斯、以色列等,也有对已签订自由贸易协定进行升级的秘鲁、新加坡等,上述协定谈判均单设竞争政策和反垄断议题,主要包括宗旨、竞争法和竞争机构、执法原则、透明度、执法合作、技术合作、竞争执法独立性、争端解决以及定义等条款,既涵盖禁止垄断协议、滥用市场支配地位行为和经营者集中审查等实体性内容,也包含互相通知、信息交换等开展务实合作的程序性规定;既明确了竞争政策的宗旨目标,又建立了必要的协调协商机制。

(三) 积极服务改革开放大局

一是加强与我国对外开放重大战略的战略协同。我国自由贸易区战略要求逐步构筑起立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的自由贸易区网络。“一带一路”沿线自由贸易区建设是我国进一步优化自由贸易区建设布局的重要内容,目前推进的自贸协定谈判涉及的国家不少也是“一带一路”沿线国家。自贸区网络建设和“一带一路”建设具有很强的战略协同性。2019年,市场监管总局在积极推动自贸协定谈判的同时,加大与“一带一路”沿线国家的反垄断执法合作,先后与韩国、菲律宾、塞尔维亚等“一带一路”沿线国家签署双边合作备忘录,开展第二届“一带一路”沿线国家反垄断执法官员培训,编译15个“一带一路”沿线国家反垄断法法律文本,扩大中国反垄断法律制度和实践对区域竞争规则发展的贡献和积极作用,构建与国际贸易新规则相衔接的合作机制。

二是加强与国内竞争政策和法律体系建设的战略协同。健全完备的国内竞争

政策和法律体系是公平国际营商环境的重要基础。2019年,市场监管总局积极推动《反垄断法》修订,制定禁止垄断协议、滥用市场支配地位和制止滥用行政权力排除限制竞争三部部门规章,指导海南自由贸易试验区等开展强化竞争政策实施试点,探索建立竞争政策实施框架,有力促进了竞争治理体系现代化,为国际自由贸易区建设奠定坚实的政策和法律基础。

三、不断深化执法合作和多双边交流

(一) 完善执法合作机制

市场监管总局通过建立执法办案合作机制,不断拓展国际合作深度。在与欧盟、日本、韩国等司法辖区新签署的反垄断合作备忘录中增加深化案件合作和协调执法活动相关内容,进一步完善反垄断交流合作机制,提高双方执法合作水平。第八届中国竞争政策论坛期间,市场监管总局甘霖副局长与欧盟委员会竞争总司卡尔斯·埃斯特万·莫索副总司长签署《关于在〈中欧竞争政策对话框架协议〉下设立联合工作组的指令》《关于经营者集中案件审查合作的实务指引》《关于反垄断案件调查合作的实务指引》3份合作文件,为双方在经营者集中案件审查、反垄断案件调查方面建立了常态化工作机制,减少可能产生的贸易和投资摩擦,为双方企业营造良好的营商环境。在反垄断合作备忘录框架下,市场监管总局与欧盟委员会竞争总司、美国司法部和联邦贸易委员会、日本公平交易委员会、韩国公平交易委员会等反垄断执法机构就诺贝尔斯收购爱励、戴姆勒垄断协议案、卡哥特科收购德瑞斯部分业务案等多起重大案件开展执法合作,对提高案件审查质量、维护国际市场公平竞争发挥了重要作用。

(二) 丰富多双边合作与交流方式

为加强与欧美、日韩、金砖国家及“一带一路”沿线国家反垄断交流合作,2019年市场监管总局出访欧盟、韩国、日本、菲律宾、葡萄牙、塞尔维亚、俄罗斯、白俄罗斯等国家反垄断执法机构,开展双边竞争政策和反垄断执法高层交流,介绍各自竞争政策和反垄断执法最新进展,签署或商签反垄断合作谅解备忘录。第八届中国竞争政策论坛期间,市场监管总局甘霖副局长、市场监管总局反垄断局与参会的欧盟竞争总司、韩国公平交易委员会、美国司法部、新加坡竞争局等国外反垄断执法机构负责人开展双边高层会谈和工作层交流,宣传中国市场监管机构改革情况和工作成效,推动加强反垄断领域双边合作。

2019年9月，甘霖副局长率团赴俄罗斯参加第六届金砖国家竞争大会。来自40多个国家、地区和国际反垄断执法机构的300余名代表参加本届金砖国家竞争大会，金砖五国反垄断执法机构负责人出席并作主旨演讲。俄罗斯第一副总理兼财政部部长安东·西卢阿诺夫出席大会开幕式并代表普京总统宣读贺信。甘霖副局长出席大会开幕式并围绕“金砖国家竞争政策和立法的发展”发表主旨演讲，对强化竞争政策实施、推进反垄断执法发出倡议，参加金砖国家反垄断政策协调委员会闭门会出席闭幕式并作简短致辞，邀请金砖各国和与会代表参加2021年在中国举办的第七届金砖国家竞争大会。除部级代表团外，中国代表团共参加14场活动，围绕药品、汽车、食品、数字经济领域竞争问题，以及金砖国家竞争合作、跨国并购、数字时代的竞争发展等议题发表演讲，分享中国做法和经验。市场监管总局反垄断局吴振国局长在第二场全体大会上介绍了中国竞争领域国际合作取得的进展，并对进一步深化金砖国家竞争领域合作提出建议。自2009年金砖国家竞争大会举办以来，中国代表团首次实现在大会各个环节均派出代表发言，是除东道国俄罗斯以外参与度最高的国家。中国代表的发言积极宣传了中国反垄断执法机构改革成效，就各国共同关心的议题提出了意见建议，充分彰显了中国积极参与国际竞争事务管理、主动对接引领国际竞争规则的大国风范。

此外，结合我国《反垄断法》修订的实际需要，市场监管总局反垄断局代表团赴美国、德国、比利时和英国，就当前我国《反垄断法》修订中面临的突出问题与这些国家反垄断执法机构深入交流，了解国际反垄断学术界最新研究成果与各国反垄断法历史沿革和最新发展，听取对中国反垄断法修订的意见建议。

市场监管总局反垄断局积极参加联合国贸发会（UNCTAD）、经合组织（OECD）、亚太经合组织（APEC）等多边国际会议和美国律师协会（ABA）年会、德国国际竞争大会、英国皇家国际事务所竞争政策论坛、圣彼得堡国际竞争论坛、摩洛哥拉巴特国际竞争会议、香港反垄断执法官员与学者高峰论坛、全球竞争评论（GCR）年会、亚洲竞争协会年会等国际会议，深入宣传中国反垄断执法机构改革成效，展示我国科学化、法治化、专业化反垄断执法形象，利用多边平台了解国际反垄断最新动态，积极参与国际反垄断领域最佳实践研究，促进各国反垄断措施融合，推动形成公平合理的国际竞争规则。

通过主办中欧竞争政策周，参加经合组织（OECD）、美国乔治梅森大学等组织的反垄断培训，市场监管总局反垄断局执法人员及全国省级市场监管部门业务骨干与国外其他司法辖区执法人员开展了多种形式的多双边技术交流，提高了中国反垄断执法队伍的反垄断法律素质和业务水平，对中国反垄断执法机构的能力建设发挥了积极的促进作用。

第七章

竞争倡导

一、成功举办第八届中国竞争政策论坛

中国竞争政策论坛是我国开展竞争政策领域国际交流的重要平台，自 2012 年至今已成功举办 8 届，对宣传我国竞争执法成就、扩大我国在国际反垄断领域影响力、促进我国《反垄断法》有效实施发挥了积极作用。为进一步强化竞争政策基础地位，促进中国自贸区、自由港建设，根据国务院反垄断委员会 2019 年工作部署，2019 年 5 月 7~10 日，第八届中国竞争政策论坛在海南省海口市成功举办。

（一）基本情况

第八届中国竞争政策论坛由市场监管总局和海南省人民政府共同主办，主题为“更高水平开放与竞争政策——以中国自贸区/自由港建设为视角”，包含开幕式、主旨演讲、4 场分论坛、海南分论坛、闭幕式等 8 部分内容，280 余名境内外执法机构、专家学者、政府官员、企业和律师代表出席论坛。

市场监管总局副局长兼国务院反垄断委员会秘书长甘霖出席论坛并致开幕词，海南省人民政府副省长沈丹阳、国务院反垄断委员会专家咨询组组长郎胜、国务院发展研究中心副主任隆国强等在开幕式上致辞。来自美国、欧盟、日本、韩国、新加坡等反垄断执法机构高级官员作主旨演讲。与会嘉宾聚焦竞争政策议题，围绕高质量发展、自贸区建设、数字经济、国际合作等热点问题，深入交流、热烈研讨、分享智慧、凝聚共识，为推进中国竞争政策的实施与自贸区建设建言献策，对解决全球竞争领域热点难点问题发挥了积极作用。市场监管总局反垄断局代表介绍了我国反垄断立法执法的成就与经验。

(二) 主要特点

1. 议题聚焦前沿热点问题，吸引力强

实施竞争政策和发展自贸区是党中央促进改革、扩大开放、实现经济高质量发展的重大决策。本届论坛以“更高水平开放与竞争政策——以中国自贸区/自由港建设为视角”为主题，聚焦竞争政策和自贸区建设，围绕强化竞争政策实施与经济高质量发展、大数据与反垄断执法等热点、前沿问题进行深入交流，全面探讨强化竞争政策实施的重要性，研究推动竞争政策落实，分享自贸区建设经验，谋划实施竞争政策的路径举措，展望自贸区发展前景，对推动改革、促进开放具有重要意义。

2. 重量级嘉宾积极参会，踊跃发言

市场监管总局、海南省人民政府、国务院发展研究中心、国务院反垄断委员会专家咨询组组长出席论坛并致辞，美国、欧盟、日本、韩国等世界主要司法辖区反垄断执法机构负责人参加论坛并做主旨演讲。本届论坛邀请了280位国内外嘉宾，涵盖多个司法辖区反垄断执法机构负责人、国务院反垄断委员会成员单位、专家咨询组、自贸区和地方政府等多级多区域多领域部门，涉及境内外政府机构、专家学者、知名企业和律所等各界，具有广泛的代表性和影响力。

3. 拓展反垄断国际合作，成果丰硕

论坛举办期间，甘霖副局长代表市场监管总局与欧盟委员会竞争总司副司长卡尔斯·埃斯特万·莫索进行双边会谈，签署《关于反垄断案件调查合作的实务指引》《关于经营者集中案件审查合作的实务指引》《关于在〈中欧竞争政策对话框架协议〉下设立联合工作组的指令》《关于在〈公平竞争审查与国家援助控制领域建立对话机制合作谅解备忘录〉设立指导小组的指令》，并与韩国公平交易委员会副委员长池澈湖就加强反垄断领域双边合作进行了会谈，深化了竞争政策领域国际合作。市场监管总局反垄断局局长吴振国分别与美国司法部助理副部长罗杰·奥尔福德、新加坡竞争与消费者委员会首席执行官杜汉立等就加强多双边竞争政策和反垄断执法国际合作进行了会谈。

(三) 主要成果

一是进一步宣传了我国反垄断执法工作成果，扩大了我反垄断法执法的国际影响力；**二是**为反垄断执法机构与社会各界搭建了沟通的桥梁和纽带，有助于国内外各界理解、支持我反垄断工作；**三是**进一步弘扬了竞争文化和竞争政策，对加强我国竞争倡导起到了重要推动作用；**四是**探讨推动在自贸区内竞争政策的先行先试先落地，进一步展现了论坛的开放姿态，对探索竞争政策实施的有效路径，

强化竞争政策的基础性地位，具有重大的现实意义；五是与国外反垄断执法机构官员、专家学者、企业等深入交流合作，拓展了反垄断国际合作的深度和广度。

二、持续强化反垄断宣传培训

（一）不断扩大反垄断工作影响力

《反垄断法》实施以来，特别是市场监管总局成立以来，反垄断执法机构十分注重反垄断新闻宣传，扩大反垄断工作社会影响力。2019年，市场监管总局反垄断局制定新闻宣传工作规则和宣传计划，围绕反垄断重点工作和重要活动，开展了一系列宣传活动，为反垄断工作营造了良好的舆论环境。

1. 强化竞争政策实施获评“2019年中国市场监管十大新闻”

党的十九届四中全会明确提出，强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，加强和改进反垄断执法。市场监管总局贯彻落实党中央、国务院决策部署，积极开拓进取，推动反垄断工作取得新进展和新成效。反垄断工作受到广泛关注。2019年12月，“竞争执法和公平竞争审查力度加大，竞争政策基础地位凸显”被中国市场监管报评为“2019年中国市场监管十大新闻”。市场监管总局反垄断局负责人出席“2019年中国市场监管十大新闻发布暨点评活动”，并介绍2019年反垄断工作取得的进展和成效。

2. 中国竞争政策论坛影响力持续提升

2019年5月6~8日，第八届中国竞争政策论坛在海南省海口市举行，论坛由市场监管总局和海南省政府主办。论坛受到国内外媒体广泛关注和好评，截至5月13日12时，国内媒体数据总量约为254篇，其中网媒报道117篇，包括人民网、新华网、法制网、中国质量新闻网、南海网、新浪网、搜狐网等；纸媒报道9篇，包括人民日报海外版、法制日报、中国市场监管报、中国质量报、中国消费者报、海南日报等；论坛博客10篇；App客户端35篇；微信77篇；微博8篇；另有43家境外媒体对论坛进行报道或转载，包括韩联社、纽西斯通讯社、news1通讯社、亚细亚经济、韩国日报、韩国YTN电视台网站、先驱经济网站等。

3. 全国市场监管系统反垄断工作会议引起广泛关注

2019年5月9~10日，全国市场监管系统反垄断工作会议在海南省海口市召开，市场监管总局甘霖副局长出席会议并讲话，各省、自治区、直辖市及计划单列市、副省级城市市场监管部门，新疆生产建设兵团市场监督管理，市场监管总局有关司局等参加会议。5月9日，全国市场监管系统反垄断工作会发布市场

监管总局“2018年反垄断执法十大典型案例”。媒体对此次会议进行了广泛的宣传报道，截至2019年5月13日12时，关于会议的新闻报道数量约1400篇，重点关注会议的召开，聚焦反垄断十大典型案例，展望了反垄断工作的前景。

4. 全面解读新制定反垄断部门规章

为贯彻落实党和国家机构改革精神，适应反垄断统一执法的需要，预防和制止垄断行为，2019年6月26日，市场监管总局出台《禁止垄断协议暂行规定》《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》3部反垄断法配套规章。2019年8月30日，市场监管总局召开专题新闻发布会，市场监管总局反垄断局局长吴振国对3部规章主要内容和反垄断工作进展情况做了介绍，并回答了记者提问。市场监管总局还通过发表专题文章和问答图解等多种方式，加强3部配套规章的问答解读。3部配套规章宣传活动引起全社会广泛关注，对统一反垄断执法程序、标准，提高经营者守法意识和营造良好的市场环境起到了促进作用。

5. 组织开展滥用行政权力排除、限制竞争行为专项执法宣传

2019年9月，市场监管总局组织全国市场监管部门开展滥用行政权力排除、限制竞争行为专项执法行动，重点聚焦交通、建筑、医药、公章刻制、招投标与政府采购5个违法行为多发的领域，推动全国范围内全面深入开展执法工作。市场监管总局反垄断局在总局网站反垄断局子网站增设地方执法动态板块，宣传地方市场监管部门执法工作。目前该板块已发布江西、广东、吉林、云南、四川、湖南6个省专项执法行动开展情况，起到了良好的示范和引导作用，彰显了市场监管部门制止滥用行政权力排除、限制竞争，推动统一开放、竞争有序的市场体系建设，维护市场公平竞争和消费者合法权益的决心。

6. 切实加强公平竞争审查制度宣传

2019年4月，公平竞争审查部际联席会议副召集人、市场监管总局甘霖副局长出席国务院政策例行吹风会，介绍公平竞争审查制度实施进展和下一步工作安排，扩大了公平竞争审查制度的影响力。市场监管总局反垄断局通过刊发“聚焦公平竞争审查制度”系列文章，编写出版《公平竞争审查制度学习读本》等书刊，对公平竞争审查制度进行解读和释义，提高了公平竞争审查工作的社会认知度和审查队伍业务水平，营造了良好的政策实施环境。

7. 不断提高反垄断执法透明度

市场监管总局注重提高反垄断执法透明度，按照《反垄断法》相关规定和政务公开的要求，依法公开案件信息。2019年，市场监管总局对16件垄断协议和滥用市场支配地位案件作出行政处罚并公开处罚决定；将无条件批准经营者集中案件由每季度公示改为每周公示，依法公开5件附条件批准经营者集中案件公告，

对 18 件未依法申报经营者集中案件作出行政处罚并公布处罚决定。

（二）深化反垄断执法培训

2019 年，全国省级市场监管机构改革基本完成，各地均设置了负责反垄断工作的机构，执法队伍处于整合阶段。市场监管总局反垄断局高度重视开展培训工作，深入贯彻落实党中央、国务院决策部署和总局工作要求，推进执法队伍全面、深度融合，切实提升反垄断执法能力和水平。同时，积极开展对企业的反垄断法培训，增强企业的反垄断法律意识，多次参与有关部门举办的对其他司法辖区反垄断执法官员培训，扩大了我国反垄断执法工作的国际影响力。

1. 举办全国市场监管系统反垄断业务骨干培训班

根据市场监管总局培训计划，反垄断局 2019 年 11 月 21~29 日在深圳行政学院举办全国市场监管系统反垄断业务骨干培训班。甘霖副局长出席开班式并讲话，全国 31 个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团市场监督管理局（厅、委）都派出了负责反垄断工作的干部参加此次培训。此次培训具有以下几个特点：

一是总局领导高度重视。此次培训是党和国家机构改革以来首次对省级市场监管部门反垄断工作人员进行集中培训，总局领导非常重视。甘霖副局长出席开班式并讲话，要求参加培训人员深入学习贯彻党的十九届四中全会精神，增强做好反垄断工作的责任感和使命感，建设适应新形势、新任务、新要求的反垄断执法队伍。

二是覆盖范围广。各地市场监管部门非常重视此次培训，全国 31 个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团市场监督管理局（厅、委）都派出了负责反垄断工作的干部参加此次培训，参训人员共 97 人，其中厅级干部 12 人，处长 18 人，处级干部 49 人。

三是培训内容精。在课程安排上，既讲解反垄断基本原理和法律规定，也剖析反垄断典型案例；既讲授中国情况，也包括国外的做法和经验。在授课教师上，既有反垄断领域的权威专家学者，也有总局反垄断局精通业务的办案处长；既有来自国有企业和跨国公司负责反垄断业务的高管，也有国际一流律所的反垄断律师。在培训方式上，既有老师授课，也安排了实地考察和学员之间的交流研讨，切实提升参加培训人员的反垄断执法能力和水平。

四是纪律要求严。整个培训期间参加培训人员严格遵守行政学院各项规章制度，认真遵守课堂纪律，保持良好学风。行政学院和授课教师认为，此次培训班遵守纪律情况良好，课堂交流积极热烈，对参加培训人员给予很高评价。

此次培训取得显著成效。**一是**深入学习贯彻了党的十九届四中全会精神，深化了对当前反垄断工作面临的新形势、新任务和新要求的认识，执法理念更加清

晰；二是明确了地方市场监管部门承担的反垄断执法工作职责和任务，执法职责更加明确；三是推进了反垄断执法理念融合和队伍融合，提高了执法的规范化水平，执法标准更加统一；四是明确了当前反垄断工作的重点领域和难点问题，执法针对性更强；五是了解了国内外反垄断执法的现状和前沿问题，理论素养得到提升；六是培训了反垄断执法的分析工具和方法，推动提高执法专业化水平。

2. 举办《反垄断法》培训班

2019年4月22~26日，国务院反垄断委员会办公室与国务院国有资产监督管理委员会在杭州联合举办《反垄断法》培训班，地方市场监管部门、有关国有企业共100人参加培训。此次培训为引导国有企业合规经营，提升市场监管系统反垄断执法队伍能力发挥了积极作用。

3. 积极参加欧盟暑期反垄断培训

根据中国欧盟竞争执法合作项目，2019年7月市场监管总局反垄断局组织总局和省级市场监管部门司处级干部23人，赴比利时执行“中欧新的伙伴关系项目框架下反垄断专题培训”任务，围绕欧盟竞争法与竞争政策的基本框架和执法实务进行了深入学习交流。复旦大学等知名高校5位反垄断领域专家同期参训。培训取得很大收获，开阔了视野、提升了能力、加强了交流。

4. 加强对省级反垄断执法机构培训

机构改革后，各省市场监管部门加强业务培训的需求很高。2019年，市场监管总局反垄断局大力积极支持全国各地市场监管部门培训和其他单位组织的反垄断培训，积极派员授课，共计19人次，其中包括2019年9月上海市、湖南省市场监管部门反垄断执法业务培训班，10月四川、福建、陕西、湖北等地市场监管部门反垄断执法业务培训班等，10月内蒙古自治区公平竞争审查政策培训班，11月上海市市场监督管理局反垄断执法实务培训班，12月青海省市场监督管理局价格监管执法培训班等。通过支持地方市场监管部门的培训工作，对于进一步加强全系统反垄断执法队伍建设，提高执法人员的知识水平和业务能力，推进反垄断统一执法打下了坚实基础。

同时，市场监管总局积极派员参加总局非洲法语国家知识产权官员研修班、商务部发展中国家贸易投资便利化及反垄断执法高级官员研究班、商务部世贸司“知识产权与发展”研修班、韩国驻华使馆举办的韩国企业反垄断说明会等其他单位组织的培训班，切实提升我国反垄断执法工作的国际影响力，对深化我国反垄断国际合作水平发挥了积极作用。

三、加强企业合规制度建设

党的十九届四中全会明确要求，强化竞争政策基础地位，加强和改进反垄断执法。为进一步完善反垄断法律制度体系，强化竞争政策基础地位，维护公平竞争市场环境，降低经营者合规成本，提升反垄断执法效能，根据2018年12月国务院反垄断委员会工作部署，市场监管总局反垄断局以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，广泛吸纳借鉴国内外经验，研究起草了《经营者反垄断合规指南（征求意见稿）》（以下简称《合规指南》），明确了合规风险重点，确立了合规管理制度、合规风险处置制度和合规管理保障制度。

（一）合规管理制度

《合规指南》首先强调了经营者建立并有效执行反垄断合规管理制度的重要性，重点明确了合规管理制度涉及的主要内容，包括合规承诺、合规鼓励、合规管理架构等；详细阐述了合规管理负责人的重要作用以及合规管理部门的具体职责，特别强调了合规管理部门的独立性和权威性，鼓励经营者高级管理人员领导或者分管合规管理工作。

（二）合规风险重点

该章主要对经营者在反垄断合规管理中涉及的重点风险进行了概要阐释：**首先**，依法明确了经营者禁止达成垄断协议、禁止滥用市场支配地位、依法实施集中等，为了帮助经营者对具体行为作出更有效的判断，指南建议经营者参考《禁止垄断协议暂行规定》等部门规章，以得出更加清晰的结论；**其次**，阐明经营者的法律责任和配合调查的义务，描述了经营者应当避免从事拒绝或阻碍调查的具体行为；**再次**，对《反垄断法》中规定的承诺制度和宽大制度作出规定，并与《承诺指南》《宽大指南》进行有效衔接；**最后**，提醒经营者应当有效应对可能面临的境外反垄断法律风险，并可以向反垄断执法机构报告有关情况。

（三）合规风险处置制度

首先，《合规指南》对经营者在反垄断合规管理中涉及的重点风险进行了概要阐释：**一是**经营者禁止达成垄断协议、禁止滥用市场支配地位、依法实施集中等；**二是**阐明了经营者的法律责任和配合调查的义务，描述了经营者应当避免从

事拒绝或阻碍调查的具体行为；**三是**对《反垄断法》中规定的承诺制度和宽大制度作出规定，并与《承诺指南》《宽大指南》进行有效衔接；**四是**提醒经营者应当有效应对可能面临的境外反垄断法律风险，并可以向反垄断执法机构报告有关情况。

其次，《合规指南》考虑到不同类型的经营者及其员工面临的反垄断法律风险有所不同，鼓励经营者根据实际情况建立相关机制，对可能存在的风险进行识别和评估，并对员工面临的法律风险进行提醒。在识别评估的基础上，鼓励经营者建立健全处置机制，对有关风险进行控制和应对。指南特别强调经营者应当与反垄断执法机构合作。

（四）合规管理保障制度

为提高经营者反垄断合规管理有效性，《合规指南》鼓励经营者实施与反垄断合规管理相配套的保障措施：**一是**内部管理方面，建立健全对员工反垄断合规行为的奖惩机制，明确反垄断合规举报政策。**二是**能力建设方面，鼓励经营者建立专业化、高素质的合规管理队伍，并通过加强教育培训等方式，帮助和督促员工了解并遵守反垄断法相关规定。**三是**配套设施方面，鼓励经营者加强信息化建设，运用大数据等工具，加强对经营管理行为依法合规情况的监控和分析。

第八章

地方工作

北京市

一、反垄断执法机构设置

北京市市场监督管理局目前由北京市价格监督检查与反垄断局承担反价格垄断执法工作，原市工商行政管理局稽查总队承担价格垄断行为外的反垄断执法工作，公平竞争处承担公平竞争审查工作。

二、2019 年主要反垄断工作

一是聚焦民生领域，依法开展反垄断调查。对联想（北京）有限公司涉嫌价格垄断行为做出中止调查决定。依法开展原料药领域反垄断执法，累计调查药品生产、销售企业 13 家，大型连锁药店 2 家。

二是维护竞争秩序，加强滥用行政权力排除、限制竞争执法。纠正东城区市场监督管理局在新开企业刻制印章招标工作中、通州区新城中心区建设管理委员会在通信网络建设管理中的滥用行政权力排除、限制竞争行为。

三是推进公平竞争审查制度进一步落实。完成全市公平竞争审查工作协调机制调整。持续严格增量政策审查，加强培训宣传力度、调研力度，积极营造良好竞争政策实施环境。

四是加强竞争倡导，提高竞争意识。深入企业、行政机关开展反垄断法培训，提高企业、行政机关竞争意识，扩大反垄断执法影响力。

天 津 市

一、反垄断执法机构设置

天津市市场监督管理委设立反垄断处。

二、2019年主要反垄断工作

一是扎实推进反垄断执法。第一，在成功查办天津港堆场协议垄断案件的基础上，做好案件的收尾和结案工作。案件被评选为2019年全国十大反垄断典型案例。**第二**，集中力量对公共服务领域的垄断行为进行监管，重点整治供水、供电、供气、公共交通、殡葬等损害竞争秩序和侵害消费者合法权益的垄断行为。成功查办市自来水集团公司滥用支配地位垄断案件，罚款700余万元。**第三**，派员参加由总局开展的全国性案件和天津市反垄断案件的外围调查。

二是进一步做好公平竞争审查制度的贯彻落实工作。第一，组织召开全市市场监管系统的公平竞争审查工作推动会，开展全系统公平竞争审查工作培训，采取以查代训的方式对天津市部分委局的规范性文件进行抽查。**第二**，调整天津市公平竞争审查工作联席会议制度，进一步明确主要职责和工作规则。调整后的联席会议制度将市司法局纳入副召集人单位行列，充分发挥司法局对各单位规范性文件进行备案的职能作用。明确联席会议办公室由召集人和副召集人单位联络员共同组成，有效提高联席会议机构工作权威。**第三**，在天津市市场监管委内部开展公平竞争集中审查，提高自身公平竞争审查质量。

河北省

一、反垄断执法机构设置

河北省市场监督管理局设立反垄断和反不正当竞争局。

二、2019 年主要反垄断工作

一是扎实推进反垄断执法。制定垄断案件专用文书格式范本。完成邯郸某公司等 3 件垄断案件的补充调查，核查总局转办的原料药垄断线索和群众举报线索 7 件，及时处置反馈。组织省发改、财政等 7 部门开展重点领域滥用行政权力排除、限制竞争行为专项整治，对邢台、沧州等地行政机关滥用行政权力排除、限制竞争行为予以纠正；协调省公安厅联合开展公章刻制领域专项整治，实现源头管理。

二是深入推进公平竞争审查。对省、市、县三级公平竞争审查工作联席会议成员单位进行充实调整，修订有关制度，建立完善新的工作机制。开展竞争政策宣传倡导，培训人员 3000 余人次。组织 28 家联席会议成员单位，对各市公平竞争审查工作开展情况进行抽查，并督促整改有关问题。按照总局督查工作要求，全面开展自查自纠，加强指导调度，全省公平竞争审查制度有效实施。全年审查清理文件 18,213 件，修改 109 件，废止 93 件。

山西省

一、反垄断执法机构设置

山西省市场监督管理局承担反垄断执法职能的机构包括反垄断与反不正当竞争处和价格监督检查与反垄断局。

二、2019 年主要反垄断工作

一是扎实开展反垄断执法。2019 年重点围绕公章刻制、建材、公用事业、原料药等民生领域，立案查处垄断案件 8 起，其中 5 起行政垄断案件，2 起滥用市场支配地位案，1 起垄断协议案。同时按照市场监管总局反垄断局安排，协查和核查问题线索 5 起，协助其他省份开展反垄断调查工作 6 起。

二是持续推进公平竞争审查。目前全省省市县三级政府公平竞争审查联席会议组成调整全部完成，内部审查工作机制基本建立。2019 年全省共计公平竞争审查文件 3313 份，清理存量文件 3906 份，废止 107 份，修改 54 份。其中省局派专人赴各地抽查文件 1200 份，发现并督促整改文件 68 份，并对 10 个市发函就公平竞争工作进行督促整改。

内蒙古自治区

一、反垄断执法机构设置

内蒙古自治区市场监督管理局设立价格监督检查和反不正当竞争局（反垄断局）。

二、2019年主要反垄断工作

一是反垄断执法情况。机构改革以来，内蒙古自治区市场监督管理局在整合原工商和发改的执法人员的基础上，梳理已有案件线索，发挥各自专业优势，对案件情况开展多角度分析，寻找案件查办切入点和着力点，有力推进反垄断执法工作。截至2019年12月31日，共立案4件，办结1件，3件在调查阶段。另有2件行政垄断案件的当事人在线索核查过程中主动纠正了涉嫌违法行为，恢复了相关市场秩序。

二是开展公平竞争审查工作情况。印发《全面推进落实公平竞争审查制度2019年工作重点》和《关于进一步加快落实公平竞争审查制度的通知》，督促指导公平竞争审查制度的全面落实，实现自治区、盟市、旗县（市、区）三级政府公平竞争审查制度全覆盖的工作目标。自治区党委、政府将公平竞争审查制度落实情况列为《内蒙古自治区2019年督查检查考核年度计划》，并完成督查检查工作。

辽宁省

一、反垄断执法机构设置

辽宁省市场监督管理局设立反垄断处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是省、市、县政府分管领导任公平竞争审查联席会议召集人。召开辽宁省公平竞争审查联席会议第二次全体会议。完成联席会议组成调整，开通公平竞争审查投诉举报平台，调整公平竞争审查总结上报和审查结果报备频次，对重点民生领域开展第三方评估。排查 38,663 件存量政策措施，清理 254 件妨碍统一市场和公平竞争的政策措施，审查 1469 件增量政策措施。

二是加强原料药、公用事业、交通运输领域反垄断执法。立案 4 件，结案 2 件，着力打击滥用市场支配地位和滥用行政权力排除、限制竞争行为。对全省工程建设、房地产开发等领域开展垄断行为进行摸底排查，收集垄断线索 10 个。对公章刻制等 5 个领域开展滥用行政权力排除、限制竞争专项执法行动，规范全省公安和行政审批系统行为。

三是大力开展反垄断宣传和执法业务培训。在中央人民政府网站、辽宁卫视晚间新闻、《辽宁日报》头版、《学习强国》平台集中宣传辽宁省公平竞争审查和反垄断执法工作。全省建立首个《省级反垄断执法人才库》，77 名执法骨干入选，开展集中培训 3 次和现场培训 9 次，培训人员达 1450 人。

吉林省

一、反垄断执法机构设置

吉林省市场监督管理厅设立反垄断处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是多措并举推动公平竞争审查。将公平竞争审查要求纳入《吉林省优化营商环境条例》地方立法和政府绩效考核，提高刚性约束。全省 70 个市县区政府实现了三级政府全覆盖，织密制度网底。2019 年督查抽查文件 300 余份，全省共审查新出台文件 7518 份。截至 2019 年年底，全省累计审查增量和存量文件 38,368 份。

二是依法依规强化反垄断执法。围绕医药、交通等领域开展执法行动，调查 9 个市县 59 个机关企事业单位，排查政策措施 110 余份，纠正医疗保险等滥用行政权力排除、限制竞争行为 4 起。落实市场监管总局授权，突出原料药、燃气等公共民生领域共调查涉嫌垄断线索 13 起，举报受理率和线索核查率达 100%。

三是建章立制夯实基础工作。出台《关于维护企业公平竞争的实施意见》强化竞争政策的基础性地位和反垄断执法。建立执法工作程序、内部公平竞争审查规定、规范执法文本 4 项制度。整理法规政策和 300 多个案例汇编成册，建立学习讨论机制。组织到各地开展培训指导 460 余人，在媒体对外宣传 30 余次。

黑龙江省

一、反垄断执法机构设置

黑龙江省市场监督管理局设立反垄断处。

二、2019年主要反垄断工作

一是聚焦营商环境，公平竞争审查工作扎实开展。将落实公平竞争审查制度纳入省法治政府建设考核，建立通报制度，强化公平竞争审查监督保障机制。按照同部署、同指导、同推进、同落实的“四同”工作推进方式，全省共梳理存量政策措施1443件，保留1079件，修改16件，废止348件。共审查增量政策措施2272件，保留2191件，修改31件，废止50件。

二是注重打防结合，滥用行政权力排除、限制竞争专项执法行动取得显著成效。开展针对交通、建设、招投标、医药、公安等部门的滥用行政权力排除、限制竞争行为专项执法行动，共查处8起滥用行政权力排除、限制竞争案件，纠正了政府不当干预行为，释放了市场活力，改善了黑龙江省营商环境。

三是坚持上下联动，宣传培训工作取得明显成效。广泛利用公众号、门户网站、开设反垄断和公平竞争审查专栏等多种形式，加大宣传力度，形成政府重视、部门联动、百姓关注、公众参与的反垄断和公平竞争审查良好氛围。加大培训力度，建立了“横向到边、纵向到底”的全省反垄断和公平竞争审查工作培训体系。

上海市

一、反垄断执法机构设置

上海市市场监督管理局设立反垄断和价格监督检查办公室，负责组织实施上海市反垄断工作。市局执法总队将设反垄断执法支队，承担具体执法工作。

二、2019年主要反垄断工作

一是强本固基。制定“一规则、两办法”，即上海市《反垄断执法工作规则》《反垄断执法人才库管理办法》及《反垄断执法专家库管理办法》，切实规范工作流程，强化智力支持和人才保证。全年组织系统性反垄断业务培训近30场，着力提升队伍执法能力。

二是持续发力。全年办结反垄断案件4件，实施行政处罚2437.8万元，在查已立案案件12件，新核查线索28条。全面落实公平竞争审查制度，积极组织实施第三方评估，着力维护全国统一大市场，强化竞争政策基础地位。

三是开拓创新。加强顶层设计，推动将竞争政策实施及公平竞争审查有关内容写入本市优化营商环境办法、深化营商环境建设实施方案等规章及规范性文件中。牵头建立长三角地区“三省一市”反垄断执法协作机制，提升跨地区执法联动水平。制定发布《上海市经营者反垄断合规指引》，为经营者竞争合规提供方向性指引。

江苏省

一、反垄断执法机构设置

江苏省市场监督管理局设立反垄断处。

二、2019年主要反垄断工作

一是反垄断执法力度持续加大。全年调查 19 起垄断案件，核查 22 件垄断线索，共计罚款 8966.7 万元。查办原料药、公用事业等重点领域大案要案，对政府采购领域串通投标行为开展调查。依法对丰田汽车（中国）投资有限公司垄断案作出行政处罚，在国内外产生广泛影响。

二是公平竞争审查制度逐步深化。调整公平竞争审查联席会议，将制度落实情况纳入全省质量发展工作考核，推动多地将公平竞争审查列入政府工作考核。经过一年试点，正式建立公平竞争审查协查机制，先后对数十份政府部门文件提出审查意见。2019 年，省级各部门审查增量文件 1963 件，修改调整 7 件；市县审查增量文件 30,546 件，修改调整 6 件。清理省级各部门存量文件 1060 件，修改废止 70 件；清理市县文件 32,285 件，修改废止 220 件。

三是反垄断执法基础不断夯实。注重完善程序制度，制定实施反垄断案件集体审理规定，严格规范执法行为。建立重大案件专家论证会制度，凝聚各方智慧。开展公平竞争审查和反垄断执法培训，提高执法水平和办案质量。

浙 江 省

一、反垄断执法机构设置

浙江省市场监督管理局设立反垄断处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是大力开展反垄断执法。以原料药、建材、公用事业等民生领域和增加企业负担的突出问题为重点，大力查处市场垄断行为。开展建材行业反垄断专项整治，查处衢州市、杭州市混凝土行业垄断案件 2 起，处罚涉案企业 21 家，罚款 1185 万余元。在“双十一”促销前夕召开全省快递行业涉嫌垄断行为告诫会，约谈告诫快递企业和行业协会依法合规经营。

二是全面实施公平竞争审查制度。将公平竞争审查制度落实情况纳入全省法治政府、法治浙江考核，开展公平竞争审查第三方评估，实现省市县三级政府公平竞争审查制度全覆盖。全省共审查新制订政策文件 11,873 件，经审查修改或未出台 317 件；组织全省清理排除限制竞争的存量政策文件 17,722 件，废止或修改 832 件。组织开展全省滥用行政权力排除、限制市场准入行为专项整治，查处纠正滥用行政权力排除限制市场准入和排除限制民营经济公平竞争案件 71 件，通报 9 件，促进民营经济高质量发展，服务深化“最多跑一次”改革。

三是实施企业竞争合规政策。制定《浙江省企业竞争合规指引》，实施重点企业反垄断辅导机制，制定《浙江省实施重点企业反垄断辅导工作方案》，辅导重点企业 790 家，助力企业防范化解反垄断风险。

安徽省

一、反垄断执法机构设置

安徽省市场监督管理局设立反垄断和反不正当竞争执法局。

二、2019 年主要反垄断工作

一是扎实推进反垄断执法。2019 年，办结市场垄断案件 1 件，罚没金额 741.31 万元；查处（纠正）行政机关滥用行政权力排除、限制竞争案件 2 件；新立案垄断案件 8 件，其中市场垄断案件 5 件，滥用行政权力排除、限制竞争案件 3 件。同时，对药品、水泥、电力等关系国计民生的行业领域保持关注，组织召开相关行业协会和企业反垄断座谈会、告诫会，有效规范行业经营秩序。

二是认真开展公平竞争审查。根据机构改革方案，安徽省市场监督管理局积极承接公平竞争审查工作，深入推进制度落实。2019 年，省政府、16 个市政府、105 个县级政府均出台了公平竞争审查制度贯彻落实文件，建立了工作联席会议制度。推动实施公平竞争审查宣传周、政府文件统一复审、人大代表调研督导、纳入相关考核体系、开展集中培训、引入第三方评估等一系列举措，促进各级政府部门认真开展相关政策措施审查和清理工作，政府决策和行为不断规范，地方营商环境持续改善。

福建省

一、反垄断执法机构设置

福建省市场监督管理局设立反垄断与反不正当竞争处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是反垄断执法持续有效开展。全年共收 12 件线索，共派出 27 人次赴相关省市开展核查。其中，7 件已办结并反馈，1 件核查后立案，4 件尚待进一步排查。成立由省市县三级执法人员组成的专案组，与案件当地公安机关、专业会计公司多方合力，案件查办进展顺利。

二是公平竞争审查工作全面深入推进。省、市、县三级政府均已出台相关文件。省联席办向各地市政府发出《关于全面深入实施公平竞争审查制度的函》，提出 8 方面推进意见。持续推进增量审查和存量清理，从源头上防止出现排除、限制竞争情况。省政府办公厅批转《福建省 2019 年度清理现行排除限制竞争政策措施工作方案》，部署全省开展清理工作。通过厅际联席会议、专题培训、专题讲座等形式，开展 3 次公平竞争审查培训，全省 2650 人参加培训，不断提升各级各部门审查工作能力。

江西省

一、反垄断执法机构设置

江西省市场监督管理局设立执法稽查局（反垄断局）。

二、2019 年主要反垄断工作

一是反垄断执法取得新进展。对全省医药、供水、房产中介、教育、副食品百货等行业涉嫌垄断协议，滥用市场支配地位和滥用行政权力排除、限制竞争垄断行为开展调查，实现三类案件“零”的突破。调查企业 20 余家，出动执法人员 200 余次，共核查线索和查办案件 12 件，其中垄断协议案件 2 件、滥用市场支配地位案 1 件、滥用行政权力排除、限制竞争案件 3 件。

二是扎实推进公平竞争审查。实现省、市、县三级政府公平竞争审查制度全覆盖的目标。2019 年全省共审查政策措施 3995 件，其中，省政府有关部门审查 1689 件，各设区市政府审查 1043 件，县（市、区）政府审查 1263 件。

山东省

一、反垄断执法机构设置

山东省市场监督管理局设立反垄断局。

二、2019 年主要反垄断工作

一是强执法。抓住民生领域突出问题，先后立案查办垄断协议案 3 件（结案 1 件）、滥用市场支配地位案 1 件、滥用行政权力排除、限制竞争案 6 件（均整改）。案件数量创山东省历史新高，案件领域涉及建材、原料药、成品油、汽车展销、“新居配”、盐业、政府采购、网约车等。通过邀请专家论证、委托第三方经济学分析、运用税务大数据等方式，提高办案质量。组建省级反垄断执法人才库，提升执法水平。

二是促审查。全面推进公平竞争审查制度实施，及时健全工作机制、加强业务培训和指导督查，实现公平竞争审查制度三级政府全覆盖。省政府的政策文件先由起草部门自我审查，再由省联席会议办公室根据提请进行复核审查，提高审查质量。政府部门建立内部审查机制，将审查嵌入发文流程，强化公平竞争审查制度执行。

三是广宣传。通过网络宣传、入企宣讲、发放手册等形式，加强竞争合规倡导。联合省水泥协会举办重点水泥熟料企业反垄断普法培训，将竞争政策纳入 10 余期新升级小微企业培训班课程，引导市场主体提高竞争合规意识，防范法律风险。

河南省

一、反垄断执法机构设置

河南省市场监督管理局设立反垄断处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是突出重点领域，扎实做好反垄断执法工作。核实查处市场监管总局督办的 3 起滥用市场支配地位案件，其中办理一起涉及原料药领域的滥用市场支配地位案件，目前已调查终结。核实调查奶粉、汽车销售等领域垄断协议案件线索。调查办理郑州市卫生健康委员会在招标遴选药品配送企业过程中涉嫌行政垄断行为案，并及时督促指导郑州市卫生健康委员会采取措施积极整改。

二是扎实推进公平竞争审查制度落实。召开全省公平竞争审查工作厅际联席会议，印发《2019 年河南省全面推进落实公平竞争审查制度工作重点》，对年度重点工作做出部署安排。牵头调整完善《河南省公平竞争审查工作厅际联席会议制度》，在全省范围内开展公平竞争审查工作摸底排查，并建立工作台账。全省 18 个省辖市、175 个县（市、区）均建立公平竞争审查制度，实现省、市、县三级政府全覆盖。2019 年，全省共审查文件 7075 份，经审查调整 5 份，适用例外规定 12 份。

湖北省

一、反垄断执法机构设置

湖北省市场监督管理局设立反垄断处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是积极开展反垄断执法。对咸宁市 3 家机动车安全技术检测机构达成并实施价格垄断协议行为作出行政处罚决定，罚没 119.4 万元；对 2 件相关企业涉嫌达成实施垄断协议行为立案；对 5 件涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争案件进行调查，涉及部门及时进行整改，废除了排除限制竞争的政策措施。

二是全面落实公平竞争审查制度。建立专家咨询论证和第三方机构评估审查机制。2019 年共审查文件 4559 件，存量清理 3444 件，其中修改 101 件，废止 301 件；增量审查 1115 件。

三是扎实加强基础建设。出台《中国（湖北）自贸试验区反垄断工作办法》，健全自贸试验区反垄断监管制度；印发《关于加强反垄断工作有关事项的通知》，建立反垄断工作联络员和线索季报制度；举办两期业务培训班，组织 300 多名系统工作人员加强学习。

四是大力宣传竞争法律法规。对重点企业开展 3 次竞争法律法规集中学习宣传，加强对部分公用企业竞争状况调研，向社会编印发放近 400 本宣传资料，进一步提高公平竞争意识。

湖 南 省

一、反垄断执法机构设置

湖南省市场监督管理局设立反垄断局。

二、2019 年主要反垄断工作

一是依法履职，着力加大案件查办力度。聚集社会热点和民生问题，着力公章刻制、建材、公用事业、原料药等民生领域，开展反垄断执法工作。组织指导各地召开公用企业垄断问题行政告诫会。配合市场监管总局、其他省局对相关药品进行专项调查，全覆盖排查省内原料药生产企业 39 家、流通企业 188 家。办结张家界永定区燃气行业垄断协议案，罚款 41.28 万元。查处滥用行政权力排除、限制竞争案件 5 件，指导纠正行政部门涉嫌排除限制竞争问题 2 件。

二是积极作为，营造公平竞争市场环境。完善全省公平竞争审查工作机制，规范审查流程，强化监督约束，巩固全覆盖成果。在全省范围内倡导并率先在省直部门试点推行公平竞争审查制度第三方评估工作；推动公平竞争审查工作纳入法治政府考核、全省绩效考核内容。聚焦地方保护、指定交易、市场壁垒等内容，重点部署清理现行政策措施，督导各地区、各部门限时完成清理工作。督导相关部门修改或废止涉滥用行政权力排除限制竞争问题的文件 8 件。

广东省

一、反垄断执法机构设置

广东省市场监督管理局设立反垄断处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是积极推动竞争政策在粤港澳大湾区先行落地。起草《强化粤港澳大湾区竞争政策基础地位先行落地实施方案》，在市场监管总局反垄断局指导下召开“粤港澳大湾区竞争政策高级研讨会暨三地竞争执法部门磋商会议”，粤港澳三地竞争执法部门达成建立合作交流机制的共识。《21 世纪经济报道》整版刊登研讨会专题。

二是扎实推进反垄断执法。根据市场监管总局部署，组织开展医药招采、公章刻制、生猪屠宰等领域的滥用行政权力专项执法活动，原料药、混凝土、机动车检测等领域的垄断协议、滥用市场支配地位执法工作。

三是推动公平竞争审查制度深入开展。省、市调整并建立了由立法、行政机关共同参与的公平竞争审查工作部门间联席会议，加强公平竞争审查考核督查和培训工作，利用公平竞争审查大数据筛查系统开展存量文件的全覆盖审查。

四是强化竞争宣传倡导。推动成立广东省法学会反垄断与反不正当竞争法学研究会，针对医药、保险等行业进行反垄断普法宣传，制发《我国经营者集中反垄断政策解读专题宣传片》，在《广东市场监管》刊登省反垄断专题。

广西壮族自治区

一、反垄断执法机构设置

广西壮族自治区市场监督管理局设立执法和反垄断处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是着力维护公平竞争市场秩序，反垄断执法取得良好开端。2019 年共核查涉及用气、医药配送、原料药经营等领域涉嫌垄断举报的线索 8 件，其中立案 7 件，结案 2 件。对液化气领域涉嫌垄断行为予以立案调查核实，抓紧推进案件查办。

二是持续推进公平竞争政策，公平竞争审查制度加快落实。**第一**，向政府提交《关于贯彻落实公平竞争审查制度进展情况的报告》，将公平竞争审查工作纳入全区各级人民政府绩效考评体系，自治区 14 个设区市，111 个县区均制定出台了公平竞争审查制度相关文件；**第二**，督促相关单位对 8 份含有排除限制竞争内容文件进行整改落实。加强增量政策措施的公平竞争审查，全区审查政策文件共 7026 件。

海南省

一、反垄断执法机构设置

海南省市场监督管理局设立反垄断局。

二、2019 年主要反垄断工作

一是扎实开展强化竞争政策试点工作。2019 年 4 月，海南成为全国首个实施“强化竞争政策”试点省份，以试点工作为中心，统筹推进各项工作。建立了全国首个省级反垄断委员会、首个政府部门参与共建的竞争政策研究中心、举办首届海南竞争政策论坛、开展竞争政策研究、筹建首个省级反垄断委员会专家咨询组等工作。配合总局成功举办第八届中国竞争政策论坛。

二是持续加强反垄断执法和公平竞争审查。部署全省开展公用事业、滥用行政权力排除、限制竞争专项整治和公平竞争审查自查工作，纠正 1 起行政垄断案件，全省检查行政机关和公共组织 29 家，废除妨碍统一市场和公平竞争文件 32 份。组织 3 次全省公平竞争审查、反垄断执法培训，参训人员 600 多人，发放书籍资料近 1600 册。完成 6 宗共涉及 50 余家企业涉嫌垄断案件的调查以及总局、其他部门移交的涉及近 30 家企业涉嫌垄断线索核查。

重 庆 市

一、反垄断执法机构设置

重庆市市场监督管理局设立反垄断和反不正当竞争处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是率先出台重庆市《公平竞争审查工作第三方评估实施方案》，委托第三方评估机构对区县政府及所属部门、市级相关部门公平竞争审查制度总体实施情况开展评估，2019 年完成对 4 个市级部门评估工作。

二是本着“查处一批案件，规范一个行业，建立长效的监管机制”的工作理念，密切关注建材等重点行业，加强垄断案件查处。查处了云阳县 9 家烧结砖垄断协议案，罚没金额 386 万元。

三是积极开展滥用行政权力排除、限制竞争专项整治。立案查处巫山县教委、巫溪县发展改革委等 4 件滥用行政权力排除、限制竞争案，规范行政行为。

四川省

一、反垄断执法机构设置

四川省市场监督管理局设立反垄断与反不正当竞争处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是代拟并提请省政府办公厅印发《四川省关于规范使用行政权力促进市场公平竞争工作方案》，督促各地各部门规范行政。

二是调整公平竞争审查工作省级联席会议成员单位，召开联席会议第二次全体会议，审议通过《关于全面贯彻落实公平竞争审查制度的指导意见》，为各地建立健全公平竞争审查制度提供遵循；组织开展全省范围内现行有效政策措施的公平竞争审查清理工作，共清理政策措施 7768 件，修改废止 101 件。

三是切实加大垄断案件查处力度，2019 年，全省共核查涉嫌垄断行为线索 37 件，立案 4 件，纠正和制止滥用行政权力排除限制竞争行为 5 件。

四是会同省级相关部门，召集全省 22 家原料药生产企业代表进行反垄断约谈，切实增强企业的竞争合规意识。

五是通过以会代训、视频培训等形式，专题讲授反垄断业务知识，全年培训达 3500 余人次。

六是对外公布垄断线索举报电话，畅通案件线索来源渠道，广泛动员聚集社会力量，共同监督政府部门规范行政。

贵州省

一、反垄断执法机构设置

贵州省市场监督管理局设立价格监督检查与反垄断处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是持续加强反垄断执法。积极适应机构改革职能调整变化，克服执法力量薄弱等困难，查处市场垄断案件 1 件、行政垄断案件 3 件，实施经济制裁 300 余万元。

二是大力推动公平竞争审查制度落实。实现省、市、县三级政府落实公平竞争审查制度全覆盖，全部建立自我审查工作机制；审查增量政策 31,439 件，调整出台 178 件；清理存量政策 29,516 件，其中调整 305 件、废止 532 件。

三是大力组织开展专题培训。组织全省市、县两级政府副秘书长（副主任）、省直各部门相关处室负责人以及市场监管系统共 260 人参加公平竞争审查专题培训，提高了相关人员对公平竞争审查制度的认知和审查能力；组织全省市监系统的价格执法、反垄断执法业务培训，抽调基层人员参与省局案件查办工作，以案代训，逐步建立省反垄断执法人才库。

云 南 省

一、反垄断执法机构设置

云南省市场监督管理局设立反垄断与反不正当竞争处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是反垄断执法。认真开展滥用行政权力限制竞争治理工作。全省各级市场监管部门共上报垄断案件线索 11 条。立案调查垄断协议案件 6 件、滥用市场支配地位案件 1 件。立案调查滥用行政权力排除、限制竞争案件 2 件，纠正滥用行政权力排除、限制竞争案件 2 件。

二是公平竞争审查。第一，全省公平竞争审查制度实现省、州、县三级政府全覆盖；第二，认真抓好增量文件审查工作，全省共审查增量文件 17,801 件，经审查修改调整文件 8 件；第三，主动向省政府办公厅汇报沟通，将公平竞争审查纳入《云南省人民政府办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的实施意见》，使公平竞争审查成为全省行政规范性文件合法性审查的必经程序和必审内容，形成起草机构自我审查和法制机构复核审查双重保障。

西藏自治区

一、反垄断执法机构设置

西藏自治区市场监督管理局设立反垄断反不正当竞争和价格监督检查处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是积极扎实做好全年工作的安排部署。根据市场监管总局相关文件要求和西藏自治区市场监管工作会议部署，制定下发《关于做好 2019 年反垄断重点工作的通知》，对西藏自治区反垄断工作进行安排部署，明确工作任务和重点。

二是实现西藏自治区反垄断工作的突破。2019 年 10 月，西藏自治区市场监督管理局对昌都市市场监督管理局上报的“昌都江达县农牧局涉嫌行政垄断行为”进行立案查处，并向昌都市江达县人民政府下达行政建议书。此案实现了西藏自治区反垄断案件“零”突破，在调查取证、依法程序、法律认定、文书及案件办结上为全区市场监管部门办理同类案件提供宝贵经验。

三是推进公平竞争审查工作全面实施。2019 年 11 月，经西藏自治区政府批准，组织召开调整后的第一次西藏自治区公平竞争审查厅际联席会议，制定印发《西藏自治区公平竞争审查厅际联席会议制度》《西藏自治区公平竞争审查 2019 年重点工作》等文件。截至 2019 年 12 月 30 日，西藏自治区七地市已全部建立联席会议制度，74 个县（区）陆续建立联席会议制度。

陕 西 省

一、反垄断执法机构设置

陕西省市场监督管理局设立反垄断局。

二、2019 年主要反垄断工作

一是扎实推进民生领域反垄断执法工作。坚持以保护市场公平竞争和维护消费者利益为主线，全年共立案查处垄断案件 4 件，办结 2 件，在办 2 件。推动全省建筑材料生产、流通领域反垄断执法，促进全省建材行业持续健康发展，立案查处关中地区水泥主要生产企业涉嫌垄断违法案件。对延安市 10 家混凝土生产销售企业集体商议上涨混凝土价格的垄断违法行为处罚款 492 万元。

二是不断深化滥用行政权力排除、限制竞争反垄断执法。聚焦重点领域，部署开展滥用行政权力排除、限制竞争专项执法行动，立案调查滥用行政权力排除、限制竞争案件 2 件，核查线索 10 余条。全面落实公平竞争审查制度，顺利实现省、市、县三级政府全覆盖，为从源头规范政府行为提供了有力的制度保障。加强队伍建设，启动省级反垄断执法人才库建设。

甘 肃 省

一、反垄断执法机构设置

甘肃省市场监督管理局设立反垄断局。

二、2019 年主要反垄断工作

一是积极推进涉嫌垄断案件查办工作。截至2019年12月底,对1件涉嫌滥用市场支配地位案件调查完毕;1件涉嫌垄断协议案件正在进一步调查中;共接到涉嫌垄断线索9件,已核查完毕8件。

二是深入组织开展滥用行政权力排除、限制竞争行为专项执法行动。2019年9月10日至2020年1月31日在全省组织开展了滥用行政权力排除、限制竞争行为专项执法行动。专项执法行动期间,共接到涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争垄断线索4件,在调查核实的基础上,全部得到纠正。

三是实现公平竞争审查三级政府全覆盖。充分发挥甘肃省公平竞争审查工作部门联席会议制度的作用,在市场监管总局指导和甘肃省人民政府领导下,统筹协调推进公平竞争审查工作。截至2019年10月28日,全省14个市(州)、86个县(区)政府及兰州新区管委会均已落实公平竞争审查工作要求,实现公平竞争审查制度在省、市、县三级政府全覆盖。

青海省

一、反垄断执法机构设置

青海省市场监督管理局设立价格监督检查与反垄断局。

二、2019 年主要反垄断工作

一是出台《青海省市场监督管理局关于印发滥用行政权力排除、限制竞争行为专项执法行动方案的通知》（青市监价〔2019〕210号）、《青海省市场监督管理局违规涉企收费及滥用行政权力排除、限制竞争行为专项检查工作方案》，分别对省公安厅、省住建厅、省交通厅等9家省级行政单位和15家行业协会开展反垄断调查，对限定出租车智能设备安装、出租车指定运营及统一通信运营商和监控设施安装企业等滥用行政权力排除、限制竞争行为案件进行查处。

二是查处滥用行政权力排除、限制竞争案件3起，召开公平竞争审查省级联席会议1次，开展全省反垄断和公平竞争审查培训班2次。

三是对涉及市场主体经济活动的政策措施95件（其中规章1件，规范性文件62件，其他政策措施32件）进行公平竞争审查，编印《青海省公平竞争审查工作资料汇编》，实现公平竞争审查制度省、市、县三级全覆盖。

宁夏回族自治区

一、反垄断执法机构设置

宁夏回族自治区市场监督管理局设立价格监督检查与反不正当竞争局(反垄断局)。

二、2019年主要反垄断工作

一是积极拓展案源。加强对关系国计民生领域的排查,结合“扫黑除恶”专项斗争的开展,组织对社会反映的二手车交易、网约车规则及行政垄断行为进行专项整治。

二是加大执法力度,切实维护市场秩序。立案查处12起二手车交易中存在的垄断协议行为。调查终结1起涉嫌滥用市场支配地位行为。对银川市出台的《银川市网络预约出租汽车经营服务管理实施细则(试行)》、贺兰县人民政府和灵武市白土岗基地养殖建设指挥部出台政策,限制排除竞争的问题及时督促整改到位。

三是着力做好公平竞争审查工作。调整完善工作职责,目前全区27个市县区全部建立了公平竞争审查联席会议制度。组织清理政策措施3880件,修改30份,废止138份。举办了15场审查实际操作培训班,共培训有关人员700余人。

新疆维吾尔自治区

一、反垄断执法机构设置

新疆维吾尔自治区市场监督管理局设立反垄断和反不正当竞争处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是完善工作机制。建立垄断案件线索月报登记机制，及时梳理全区垄断线索的排查。建立全区落实审查制度工作台账，指导地州按时完成审查制度市县两级全覆盖。

二是加强反垄断执法。克服执法力量不足困难，完成市场监管总局交办的垄断线索核查取证工作。制止和纠正自治区道路运输管理局在推广使用机动车驾驶计时，培训管理信息系统平台中存在的滥用行政权力排除限制竞争行为。开展整治公用企业不正当竞争和垄断行为突出问题专项执法行动，对新疆医科大学及其部分附属医院召开提醒告诫会，要求其规范经营行为。

三是全面落实公平竞争审查制度。召开联席会议全体会议，实现省市县三级全覆盖。2019 年市县制度落实比例同比分别提高 50% 和 90%。扎实开展文件清理和审查工作，全区共梳理 64,718 件存量文件，清理 196 件，其中，废除 139 件，调整 57 件；共审查 5736 件增量文件，其中，适用例外规定 4 件、修改 4 件。

新疆生产建设兵团

一、反垄断执法机构设置

新疆生产建设兵团市场监督管理局设立价格监督检查和反垄断反不正当竞争处。

二、2019 年主要反垄断工作

一是反垄断执法情况。立案调查滥用市场支配地位案件 1 件，调查工作正在进行中。

二是公平竞争审查情况。建立公平竞争审查工作部门联席会议制度，印发《关于贯彻落实〈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〉的通知》，召开兵团公平竞争审查工作部门联席第一次全体会议，对《公平竞争审查实施细则（暂行）》和《兵团清理现行排除限制竞争政策措施的工作方案》进行深入解读，推动公平竞争审查制度全面落实。

第九章

反垄断机构

中国反垄断机构分为两个层面，第一层面是国务院反垄断委员会，负责组织、指导、协调反垄断工作；第二层面是反垄断执法机构，负责反垄断执法工作。国务院反垄断委员会于2008年8月成立。2008年至2018年机构改革前，反垄断执法由国家发展和改革委员会、商务部和原国家工商行政管理总局分工负责。国家发展和改革委员会负责查处价格垄断行为，商务部负责经营者集中反垄断审查，原国家工商行政管理总局负责垄断协议、滥用市场支配地位、滥用行政权力排除限制竞争方面的反垄断执法工作（价格垄断行为除外）。2018年机构改革后，整合之前3家机构的反垄断职责，由国家市场监督管理总局负责反垄断统一执法。

一、国务院反垄断委员会

根据《反垄断法》第九条规定，国务院反垄断委员会主要履行以下职责：一是研究拟订有关竞争政策；二是组织调查、评估市场总体竞争状况，发布评估报告；三是制定、发布反垄断指南；四是协调反垄断行政执法工作；五是国务院规定的其他职责。

现任国务院反垄断委员会主任为国务委员王勇。委员会成员单位包括国家发展和改革委员会、工业和信息化部、司法部、财政部、交通运输部、商务部、中国人民银行、国务院国有资产监督管理委员会、国家市场监督管理总局、国家统计局、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、国家能源局、国家知识产权局。

机构改革完成后，国务院反垄断委员会办公室设在国家市场监督管理总局，承担国务院反垄断委员会日常工作。

二、国家市场监督管理总局

2018年,根据党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》,以及第十三届全国人大第一次会议通过的《关于国务院机构改革方案的决定》,组建国家市场监督管理总局(以下简称市场监管总局),负责反垄断统一执法。

根据《国家市场监督管理总局职能配置、内设机构和人员编制规定》,市场监管总局负责反垄断统一执法。统筹推进竞争政策实施,指导实施公平竞争审查制度。依法对经营者集中行为进行反垄断审查,负责垄断协议、滥用市场支配地位和滥用行政权力排除、限制竞争等反垄断执法工作。指导企业在国外的反垄断应诉工作。承担国务院反垄断委员会日常工作。

市场监管总局设立反垄断局,负责拟定反垄断制度措施和指南,组织实施反垄断执法工作,承担指导企业在国外的反垄断应诉工作。组织指导公平竞争审查工作。承担反垄断执法国际合作与交流工作。承办国务院反垄断委员会日常工作。

市场监管总局反垄断局内设11个职能处,分别为综合处、竞争政策与国际合作处、垄断协议调查处、滥用行为调查处、行政性垄断调查处、经营者集中审查一处、经营者集中审查二处、经营者集中审查三处、监察执法处、公平竞争审查处、反垄断协调处。

三、地方市场监管部门

为加强和优化政府反垄断职能,充实反垄断执法力量,根据《反垄断法》第十条第二款“国务院反垄断执法机构根据工作需要,可以授权省、自治区、直辖市人民政府相应的机构,依照本法规定负责有关反垄断执法工作”的规定,2018年12月,市场监管总局印发《关于反垄断执法授权的通知》(国市监反垄断〔2018〕265号),授权各省、自治区、直辖市人民政府市场监督管理部门负责本行政区域内有关反垄断执法工作。目前,各省市场监管部门中,均设置了负责反垄断执法的职能处室。具体情况见表9-1。

表 9-1 各地市场监管部门反垄断职能处室

序号	省 / 自治区 / 直辖市	反垄断职能处室
1	北京	公平竞争处、价格监督检查与反垄断局、 原市工商行政管理局稽查总队（机构改革调整过程中）
2	天津	反垄断处
3	河北	反垄断和反不正当竞争局
4	山西	反垄断和反不正当竞争处、价格监督检查与反垄断局
5	内蒙古自治区	价格监督检查和反不正当竞争局（反垄断局）
6	辽宁	反垄断处
7	吉林	反垄断处
8	黑龙江	反垄断处
9	上海	反垄断与价格监督检查办公室
10	江苏	反垄断处
11	浙江	反垄断处
12	安徽	反垄断和反不正当竞争执法局
13	福建	反垄断与反不正当竞争处
14	江西	执法稽查局（反垄断局）
15	山东	反垄断局
16	河南	反垄断处
17	湖北	反垄断处
18	湖南	反垄断局
19	广东	反垄断处
20	广西壮族自治区	执法和反垄断处
21	海南	反垄断局
22	重庆	反垄断和反不正当竞争处
23	四川	反垄断与反不正当竞争处
24	贵州	价格监督检查与反垄断处
25	云南	反垄断与反不正当竞争处

续表

序号	省 / 自治区 / 直辖市	反垄断职能处室
26	西藏自治区	反垄断反不正当竞争和价格监督检查处
27	陕西	反垄断局
28	甘肃	反垄断局
29	青海	价格监督检查与反垄断局
30	宁夏回族自治区	价格监督检查和反不正当竞争局(反垄断局)
31	新疆维吾尔自治区	反垄断和反不正当竞争处
32	新疆生产建设兵团	价格监督检查和反垄断反不正当竞争处

第十章

大事记

一、2007~2018 年

2007 年 8 月 30 日，第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过《中华人民共和国反垄断法》。

2008 年 8 月 1 日，《中华人民共和国反垄断法》施行。

2008 年 8 月 1 日，《国务院关于经营者集中申报标准的规定》经国务院第 20 次常务会议通过（中华人民共和国国务院令 529 号），自 2008 年 8 月 3 日公布并施行。

2008 年 11 月 18 日，商务部附加限制性条件批准英博集团公司收购 AB 公司股权案。

2009 年 3 月 18 日，商务部禁止可口可乐公司收购中国汇源集团有限公司股权案。

2009 年 4 月 24 日，商务部附加限制性条件批准日本三菱丽阳公司收购璐彩特国际公司股权案。

2009 年 5 月 24 日，国务院反垄断委员会公布《关于相关市场界定的指南》。

2009 年 5 月 26 日，《工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为程序规定》（国家工商行政管理总局令 41 号）公布，自 2009 年 7 月 1 日起施行。（2019 年 9 月 1 日废止）

2009 年 5 月 26 日，《工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定》（国家工商行政管理总局令 42 号令）公布，自 2009 年 7 月 1 日起施行。（2019 年 9 月 1 日废止）

2009 年 7 月 15 日，《金融业经营者集中申报营业额计算办法》公布，自公布之日起 30 日后施行。

2009 年 9 月 28 日，商务部附加限制性条件批准美国通用汽车有限公司收购

美国福尔德公司案。

2009年9月29日,商务部附加限制性条件批准美国辉瑞公司收购美国惠氏公司案。

2009年10月30日,商务部附加限制性条件批准松下株式会社收购三洋公司案。

2009年11月21日,《经营者集中申报办法》(中华人民共和国商务部令2009年第11号)公布,自2010年1月1日起施行。

2009年11月24日,《经营者集中审查办法》(中华人民共和国商务部令2009年第12号)公布,自2010年1月1日起施行。

2010年8月13日,商务部附加限制性条件批准诺华股份公司收购爱尔康公司。

2010年12月29日,《反价格垄断规定》《反价格垄断行政执法程序规定》(国家发展和改革委员会第7号令)公布,自2011年2月1日起施行。(2019年9月1日废止)

2010年12月31日,《工商行政管理机关禁止垄断协议行为的规定》(国家工商行政管理总局第53号令)公布,自2011年2月1日起施行。(2019年9月1日废止)

2010年12月31日,《工商行政管理机关禁止滥用市场支配地位行为的规定》(国家工商行政管理总局第54号令)公布,自2011年2月1日起施行。(2019年9月1日废止)

2010年12月31日,《工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的规定》(国家工商行政管理总局令第55号)公布,自2011年2月1日起施行。(2019年9月1日废止)

2011年6月2日,商务部附加限制性条件批准乌拉尔开放型股份公司吸收合并谢尔维尼特开放型股份公司案。

2011年8月29日,《关于评估经营者集中竞争影响的暂行规定》(中华人民共和国商务部令2011年第55号)公布,自2011年9月5日起施行。

2011年10月31日,商务部附加限制性条件批准佩内洛普有限责任公司收购萨维奥纺织机械股份有限公司案。

2011年11月10日,商务部附加限制性条件批准通用电气(中国)有限公司与中国神华煤制油化工有限公司设立合营企业案。

2011年12月7日,《未依法申报经营者集中调查处理暂行办法》(中华人民共和国商务部令2011年第6号)公布,自2012年2月1日起施行。

2011年12月12日,商务部附加限制性条件批准希捷科技公司收购三星电

子有限公司硬盘驱动器业务案。

2012年2月9日，商务部附加限制性条件批准汉高香港控股有限公司与天德化工控股有限公司组建合营企业案。

2012年3月2日，商务部附加限制性条件批准西部数据收购日立存储案。

2012年5月19日，商务部附加限制性条件批准谷歌公司收购摩托罗拉移动公司案。

2012年6月15日，商务部附加限制性条件批准联合技术公司收购古德里奇公司案。

2012年8月13日，商务部附加限制性条件批准沃尔玛公司收购纽海控股有限公司案。

2012年12月4~5日，国务院反垄断委员会专家咨询组举办首届中国竞争政策论坛。

2012年12月6日，商务部附加限制性条件批准安谋公司、捷德公司和金雅拓公司组建合营企业案。

2013年4月16日，商务部附加限制性条件批准嘉能可国际公司收购斯特拉塔公司案。

2013年4月22日，商务部附加限制性条件批准日本丸红株式会社收购美国高鸿控股有限责任公司100%股权案。

2013年7月31日至8月1日，国务院反垄断委员会专家咨询组举办第二届中国竞争政策论坛。

2013年8月7日，国家发展改革委对合生元、美赞臣等九家乳粉企业实施纵向价格限制的垄断协议案作出行政处罚决定，共处罚款6.7亿元。

2013年8月8日，商务部附加限制性条件批准美国百特国际有限公司收购瑞典金宝公司案。

2013年8月26日，商务部附加限制性条件批准联发科技股份有限公司吸收合并开曼晨星半导体公司案。

2014年1月14日，商务部附加限制性条件批准赛默飞世尔科技公司收购立菲技术公司案。

2014年4月8日，商务部附加限制性条件批准微软公司收购诺基亚公司设备和服务业务案。

2014年4月30日，商务部附加限制性条件批准默克公司收购安智电子材料公司案。

2014年5月21~23日，国务院反垄断委员会专家咨询组举办第三届中国竞争政策论坛。

2014年6月6日,《关于经营者集中申报的指导意见》(修订版)公布施行。

2014年6月17日,商务部禁止丹麦穆勒马士基集团、地中海航运公司、法国达飞海运集团公司设立网络中心案。

2014年7月2日,商务部附加限制性条件批准湖南科力远新能源股份有限公司、丰田汽车(中国)投资有限公司、Primearth EV Energy株式会社、常熟新中源创业投资有限公司和丰田通商株式会社拟设立合营企业案。

2014年8月15日,国家发展改革委对三菱电机等12家日本零部件企业横向垄断协议案作出行政处罚决定,共处罚款12.35亿元。

2014年8月18日,湖北省原物价局对一汽大众公司限定整车销售价格的纵向垄断协议行为及部分奥迪经销商达成并实施限定服务维修价格的横向垄断协议行为作出行政处罚决定,对一汽大众公司处以罚款2.48亿元,对其经销商处以罚款2996万元。

2014年12月2日,商务部对紫光集团有限公司收购锐迪科微电子公司股权未依法申报案作出行政处罚决定,对紫光集团有限公司处以30万元罚款。

2014年12月2日,因西部数据公司违反附加限制性条件批准西部数据收购日立存储经营者集中反垄断审查决定,商务部对西部数据公司处以30万元罚款。

2014年12月4日,《关于经营者集中附加限制性条件的规定(试行)》(商务部2014年第6号公告)公布,自2015年1月5日起施行。

2015年1月6日,商务部解除谷歌收购摩托罗拉移动公司经营者集中部分限制性条件。

2015年2月9日,国家发展改革委对高通公司滥用市场支配地位,实施以不公平的高价收取专利许可费、搭售等垄断行为作出行政处罚决定,处以罚款60.88亿元。

2015年4月7日,《关于禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为的规定》(国家工商行政管理总局第74号令)公布,自2015年8月1日起施行。

2015年4月20日,江苏省原物价局对奔驰公司限定整车销售价格的纵向垄断协议行为及部分奔驰经销商达成并实施限定服务维修价格的横向垄断协议行为作出行政处罚决定,对奔驰公司处以罚款3.5亿元,对其经销商处以罚款787万元。

2015年8月27日,广东省发展改革委对东风日产公司限定整车销售价格的纵向垄断协议行为及部分东风日产经销商达成并实施限定整车终端销售价格的横向垄断协议行为作出行政处罚决定,对东风日产公司处以罚款1.23亿元,对其

经销商处以罚款 1912 万元。

2015 年 9 月 16 日，商务部对百视通新媒体股份有限公司与微软公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以 20 万元罚款。

2015 年 9 月 16 日，商务部对福建省电子信息（集团）有限责任公司收购深圳市中诺通讯有限公司 35% 股权未依法申报案作出行政处罚决定，对福建省电子信息（集团）有限责任公司处以 15 万元罚款。

2015 年 9 月 16 日，商务部对上海复星医药产业发展有限公司收购苏州二叶制药有限公司 35% 股权未依法申报案作出行政处罚决定，对上海复星医药产业发展有限公司处以 20 万元罚款。

2015 年 9 月 16 日，商务部对南京南车浦镇车辆有限公司与庞巴迪运输集团瑞典有限公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以 15 万元罚款。

2015 年 10 月 19 日，商务部变更希捷科技公司收购三星电子有限公司硬盘驱动器业务经营者集中限制性条件。

2015 年 10 月 19 日，商务部变更西部数据收购日立存储经营者集中限制性条件。

2015 年 10 月 19 日，商务部附加限制性条件批准诺基亚公司收购阿尔卡特朗讯公司股权案。

2015 年 10 月 22~23 日，国务院反垄断委员会专家咨询组举办第四届中国竞争政策论坛。

2015 年 10 月 28 日，原重庆市工商行政管理局对重庆青阳药业有限公司滥用市场支配地位案作出行政处罚决定，处以罚款 43.93 万元。

2015 年 11 月 25 日，商务部附加限制性条件批准恩智浦半导体股份公司收购飞思卡尔半导体有限公司全部股权案。

2015 年 11 月 27 日，《监督受托人委托协议（示范文本）》公布。

2016 年 4 月 21 日，商务部对北京北车投资有限责任公司与株式会社日立制作所设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以 15 万元罚款。

2016 年 4 月 21 日，商务部对大德控股有限公司收购吉林四长制药有限公司 50% 股权未依法申报案作出行政处罚决定，对大德控股有限公司处以 15 万元罚款。

2016 年 4 月 21 日，商务部对新誉集团有限公司与庞巴迪运输集团瑞典有限公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，对新誉集团有限公司处以 30 万元罚款的行政处罚，对庞巴迪运输集团瑞典有限公司处以 40 万元罚款的行

政处罚。

2016年5月30日,商务部解除沃尔玛收购纽海控股33.6%股权经营者集中限制性条件。

2016年6月1日,国务院印发《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》(国发〔2016〕34号)。

2016年7月22日,国家发展改革委对艾司唑仑原料药垄断协议案作出行政处罚决定,共处罚款260.38万元。

2016年7月29日,商务部附加限制性条件批准百威英博啤酒集团收购英国南非米勒酿酒公司股权案。

2016年8月31日,商务部对大陆汽车投资(上海)有限公司与华域汽车系统股份有限公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定,分别对合营各方处以20万元罚款。

2016年8月31日,商务部对中山大洋电机股份有限公司收购佩特来电器有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定,对中山大洋电机股份有限公司处以15万元罚款。

2016年9月18日,原安徽省工商行政管理局对安徽信雅达等密码器企业垄断协议案作出行政处罚决定,共处罚款41.06万元。

2016年10月27~28日,国务院反垄断委员会专家咨询组举办第五届中国竞争政策论坛。

2016年11月9日,原国家工商行政管理总局对利乐公司滥用市场支配地位实施搭售等垄断行为作出处罚,处以罚款6.68亿元。

2016年12月7日,国家发展改革委对美敦力公司纵向价格垄断协议案作出行政处罚决定,处罚款1.18亿元。

2016年12月16日,商务部对佳能株式会社收购东芝医疗系统株式会社全部股权未依法申报案作出行政处罚决定,对佳能株式会社处以30万元罚款。

2016年12月19日,原上海市物价局对上汽通用公司纵向垄断协议案作出行政处罚决定,处以罚款2.01亿元。

2016年12月22日,国务院办公厅印发《关于同意建立公平竞争审查工作部际联席会议制度的函》(国办函〔2016〕109号)。

2016年12月30日,商务部附加限制性条件批准雅培公司收购圣犹达医疗公司股权案。

2017年1月9日,商务部对康明斯(中国)投资有限公司与襄阳康豪机电工程有限公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定,分别对合营各方处以15万元罚款。

2017年4月21日，商务部对韩国奥瑟亚株式会社收购德山马来西亚公司全部股权未依法申报案作出行政处罚决定，对韩国奥瑟亚株式会社处以15万元罚款。

2017年4月29日，商务部附加限制性条件批准陶氏化学公司与杜邦公司合并案。

2017年5月5日，公平竞争审查工作部际联席会议召开第一次全体会议，总结公平竞争审查制度出台以来的实施情况，分析存在的问题，审议相关配套文件，明确下一步工作重点。

2017年5月5日，商务部对广东省广晟香港控股有限公司收购澳大利亚泛澳有限公司全部股权未依法申报案作出行政处罚决定，对广东省广晟香港控股有限公司处以15万元罚款。

2017年5月5日，商务部对美年大健康产业（集团）有限公司、上海天亿资产管理有限公司、上海维途投资中心先后收购慈铭健康体检管理集团有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定，对美年大健康产业（集团）有限公司处以30万元罚款。

2017年6月，在第19次中欧领导人会晤期间，反垄断执法机构与欧盟委员会竞争总司签署《关于在公平竞争审查制度和国家援助控制制度领域建立对话机制的谅解备忘录》，在公平竞争审查领域建立专项合作机制。同年11月，双方在北京举行首次对话活动。

2017年7月11日，商务部对斯维策亚洲私人有限公司与滨海县滨海港投资开发有限公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以15万元罚款。

2017年7月11日，商务部对芜湖市建设投资有限公司、奇瑞新能源汽车技术有限公司和株式会社安川电机设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以15万元罚款。

2017年8月22日，商务部附加限制性条件批准博通有限公司收购博科通讯系统有限公司股权案。

2017年8月30~31日，国务院反垄断委员会专家咨询组举办第六届中国竞争政策论坛。

2017年9月22日，国家发展改革委组织召开会议，要求全国沿海39个港口对照反垄断调查发现的问题，进行自查自纠和切实整改，规范港口企业生产经营行为。

2017年9月25日，国家发展改革委对聚氯乙烯树脂（PVC）垄断协议案作出行政处罚决定，共处罚款4.57亿元。

2017年10月5日,商务部附加限制性条件批准惠普公司收购三星电子有限公司部分业务案。

2017年10月23日,国家发展改革委、财政部、商务部、原国家工商行政管理总局、国务院原法制办联合印发《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》(发改价监〔2017〕1849号)。

2017年11月6日,商务部附加限制性条件批准加阳公司与萨斯喀彻温钾肥公司合并案。

2017年11月7日,商务部附加限制性条件批准马士基航运公司收购汉堡南美船务集团股权案。

2017年11月24日,商务部附加限制性条件批准日月光半导体制造股份有限公司收购矽品精密工业股份有限公司股权案。

2017年12月5日,国家发展改革委、财政部、商务部联合印发《2017—2018年清理现行排除、限制竞争政策措施的工作方案》。

2017年12月27日,商务部附加限制性条件批准贝克顿—迪金森公司与美国巴德公司合并案。

2018年1月10日,商务部对广汇宝信汽车集团有限公司及其子公司北京燕宝汽车服务有限公司收购四川港宏企业管理有限公司100%股权未依法申报案作出行政处罚决定,对广汇宝信汽车集团有限公司和北京燕宝服务有限公司各处以30万元罚款。

2018年1月10日,因赛默飞世尔科技公司违反附加限制性条件批准赛默飞世尔科技公司收购立菲技术公司案经营者集中反垄断审查决定,商务部对赛默飞世尔科技公司处以15万元罚款。

2018年1月19日,商务部对山东太阳控股集团有限公司收购万国纸业太阳白卡纸有限公司、山东国际纸业太阳纸板有限公司、山东万国太阳食品包装材料有限公司部分股权未依法申报案作出行政处罚决定,对山东太阳控股集团有限公司处以30万元罚款。

2018年1月19日,商务部对益海嘉里投资有限公司与希杰第一制糖株式会社设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定,分别对合营各方处以15万元罚款。

2018年1月26日,国家发展改革委对哈大齐地区天然气垄断协议案作出行政处罚决定,共处罚款8406万元。该案入选2018年度反垄断执法十大经典案例。

2018年2月9日,商务部解除联发科技股份有限公司吸收合并开曼晨星半导体公司经营者集中限制性条件。

2018年2月9日，商务部解除汉高香港与天德化工组建合营企业经营者集中限制性条件。

2018年2月9日，山东省市场监督管理局指导济南市城乡建设委员会纠正滥用行政权力排除、限制竞争行为。该案入选2018年度反垄断执法十大经典案例。

2018年2月28日，中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，要求加强和优化政府反垄断，打破行政性垄断，防止市场垄断，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。

2018年3月13日，商务部附加限制性条件批准拜耳股份公司收购孟山都公司案。

2018年3月17日，第十三届全国人大第一次会议审议批准《国务院机构改革方案》，决定将国家工商行政管理总局的职责，国家质量监督检验检疫总局的职责，国家食品药品监督管理总局的职责，国家发展和改革委员会的价格监督检查与反垄断执法职责，商务部的经营者集中反垄断执法以及国务院反垄断委员会办公室等职责整合，组建国家市场监督管理总局，承担反垄断统一执法。保留国务院反垄断委员会，具体工作由国家市场监督管理总局承担。

2018年3月21日，原山东省工商行政管理局对山东省济南市六家商场垄断协议案作出行政处罚决定，共处罚款60万元。

2018年3月21日，根据《中共中央深化党和国家机构改革方案》，国家市场监督管理总局成立。

2018年4月4日，市场监管总局对青岛港招商局国际集装箱码头有限公司与青岛港（集团）有限公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以20万元罚款。

2018年4月4日，市场监管总局对青岛港招商局国际集装箱码头有限公司与青岛新前湾集装箱码头有限责任公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以20万元罚款。

2018年4月26日，市场监管总局对天津海光先进技术投资有限公司与Advanced Micro Devices, Inc. 设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以15万元罚款。

2018年4月26日，市场监管总局对云南城投置业股份有限公司收购天津银润有限公司等8家公司股权未依法申报案作出行政处罚决定，对云南城投置业股份有限公司处以15万元罚款。

2018年6月19日，市场监管总局办公厅就内蒙古自治区公安厅滥用行政权

力排除、限制竞争行为向内蒙古自治区人民政府办公厅发出行政建议书。该案入选 2018 年度反垄断执法十大经典案例。

2018 年 6 月 25 日,市场监管总局对深圳 4 家拖轮公司达成并实施垄断协议的行为作出行政处罚决定,共处罚款 1286 万元。

2018 年 6 月 27 日,市场监管总局指导北京市公安局公安交通管理局纠正滥用行政权力排除、限制竞争行为。该案入选 2018 年度反垄断执法十大经典案例。

2018 年 7~9 月,市场监管总局会同国家发展改革委、财政部、商务部,对 8 个部门和 5 个省(区)公平竞争审查制度落实情况开展重点督查,抽查文件 255 件,并公开 30 件违反审查标准的典型案例。

2018 年 7 月 20 日,市场监管总局对深圳 2 家理货公司达成并实施垄断协议的行为作出行政处罚决定,共处罚款 316.3 万元。

2018 年 7 月 25 日,市场监管总局附加限制性条件批准依视路国际与陆逊梯卡集团合并案。该案入选 2018 年度反垄断执法十大经典案例。

2018 年 7 月 30 日,市场监管总局对 Paper Excellence BV 收购 Eldorado 巴西纸浆公司 100% 股权未依法申报案作出行政处罚决定,对 Paper Excellence BV 处以 30 万元罚款。

2018 年 7 月 31 日至 8 月 1 日,国务院反垄断委员会专家咨询组举办第七届中国竞争政策论坛。论坛期间,发布《反垄断法》实施十周年十大有影响力的反垄断执法案件,分别为:国家发展改革委查处高通公司滥用市场支配地位案;原国家工商行政管理总局查处利乐公司滥用市场支配地位案;商务部附加限制性条件批准陶氏化学公司与杜邦公司合并案;国家发展改革委指导 12 个省区市政府部门纠正“新居配”建设中滥用行政权力排除、限制竞争行为案;国家发展改革委查处三菱电机等 12 家日本零部件企业横向垄断协议案;商务部禁止丹麦穆勒马士基集团、地中海航运公司、法国达飞海运集团公司设立网络中心案;原安徽省工商行政管理局查处安徽信雅达等密码器企业垄断协议案;商务部禁止可口可乐公司收购中国汇源集团有限公司股权案;国家发展改革委查处上海港、天津港、大连港等港口经营企业滥用市场支配地位案;原重庆市工商行政管理局查处重庆青阳药业有限公司滥用市场支配地位案。

2018 年 8 月 22 日,市场监管总局对云南省城市建设投资集团有限公司收购成都环球世纪会展旅游集团有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定,对云南省城市建设投资集团有限公司处以 30 万元罚款。

2018 年 8 月 22 日,市场监管总局解除通用中国与神华煤制油设立合营企业经营者集中限制性条件。

2018 年 8 月 30 日,市场监管总局对格林美(武汉)城市矿产循环产业园开

发有限公司收购武汉三永格林美汽车零部件再制造有限公司 30% 股权未依法申报案作出行政处罚决定，对格林美（武汉）城市矿产循环产业园开发有限公司处以 30 万元罚款。

2018 年 9 月 11 日，市场监管总局对林德气体（香港）有限公司与上海华谊能源化工有限公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以 30 万元罚款。

2018 年 9 月 30 日，市场监管总局附加限制性条件批准林德集团与普莱克斯公司合并案。

2018 年 10 月 10 日，市场监管总局对林德气体（香港）有限公司与大化集团有限责任公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以 30 万元罚款。

2018 年 11 月 16 日，天津市发展改革委对天津港口岸堆场垄断协议案作出行政处罚决定，共处罚款 4510 万元。该案入选 2018 年度反垄断执法十大经典案例。

2018 年 11 月 16 日，市场监管总局对华特迪士尼公司收购 21 世纪福克斯有限公司股权案不予禁止。该案入选 2018 年度反垄断执法十大经典案例。

2018 年 11 月 16 日，国务院新闻办公室举行《反垄断法》实施十周年新闻发布会，市场监管总局甘霖副局长、市场监管总局反垄断局吴振国局长介绍《反垄断法》实施十周年有关情况及展望，并答记者问。

2018 年 11 月 21 日，市场监管总局对中国免税品（集团）有限责任公司收购日上免税行（中国）有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定，对中国免税品（集团）有限责任公司处以 30 万元罚款。

2018 年 11 月 23 日，市场监管总局附加限制性条件批准联合技术公司收购罗克韦尔柯林斯公司股权案。该案入选 2018 年度反垄断执法十大经典案例。

2018 年 12 月 4 日，市场监管总局对林德气体（香港）有限公司与广州钢铁控股有限公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以 30 万元罚款。

2018 年 12 月 5 日，市场监管总局对冰醋酸原料药垄断协议案作出行政处罚决定，罚款并没收违法所得合计 1283 万元。该案入选 2018 年度反垄断执法十大经典案例。

2018 年 12 月 21 日，市场监管总局对高济医药有限公司收购河南百家好一生医药连锁有限公司 100% 股权未依法申报案作出行政处罚决定，对高济医药有限公司处以 40 万元罚款。

2018 年 12 月 28 日，市场监管总局印发《关于反垄断执法授权的通知》（国

市监反垄断〔2018〕265号)。

2018年12月30日,市场监管总局对湖南尔康公司、河南九势公司滥用扑尔敏原料药市场支配地位实施不公平高价销售商品、拒绝交易等违法行为作出处罚,罚款并没收违法所得合计1243万元。该案入选2018年度反垄断执法十大经典案例。

二、2019年

2019年1月2日,国务院反垄断委员会印发《国务院反垄断委员会关于印发〈国务院反垄断委员会2019年工作重点〉的通知》(国反垄发〔2019〕1号)。

2019年1月2日,国务院反垄断委员会印发《国务院反垄断委员会关于印发〈国务院反垄断委员会关于汽车业的反垄断指南〉等四部反垄断指南的通知》(国反垄发〔2019〕2号)。

2019年1月2日,国务院反垄断委员会印发《国务院反垄断委员会关于印发〈国务院反垄断委员会工作规则〉等五项制度规则的通知》(国反垄发〔2019〕3号),同时废止《国务院反垄断委员会案件通报协调工作办法》。

2019年1月2日,国务院反垄断委员会印发《国务院反垄断委员会关于印发〈国务院反垄断委员会专家咨询组管理办法〉的通知》(国反垄发〔2019〕4号)。

2019年1月24日,公平竞争审查工作部际联席会议第二次全体会议召开。

2019年2月12日,市场监管总局发布《公平竞争审查第三方评估实施指南》(市场监管总局2019年第6号公告)。

2019年2月13日,市场监管总局附加限制性条件批准科天公司收购奥宝科技有限公司股权案。

2019年2月14日,市场监管总局对江苏德威新材料股份有限公司收购江苏和时利新材料股份有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定,对江苏德威新材料股份有限公司处以30万元罚款。

2019年2月19日,市场监管总局办公厅印发《关于进一步督促做好原料药反垄断执法的通知》(市监反垄断函〔2019〕332号),要求省级市场监管部门做好原料药反垄断执法工作。

2019年2月19日,市场监管总局对海外香港投资有限公司收购潍坊森达美

液化品码头有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定，对海外香港投资有限公司处以 30 万元罚款。

2019 年 2 月 19 日，市场监管总局对引力传媒股份有限公司收购上海致趣广告有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定，对引力传媒股份有限公司处以 20 万元罚款。

2019 年 2 月 27~28 日，市场监管总局举办反垄断法配套规章立法论证会，与各省市场监管部门就《禁止垄断协议暂行规定》等三个规章开展论证工作。

2019 年 3 月 13~20 日，市场监管总局反垄断局赴德国参加第十九届国际竞争大会，并与德国联邦卡特尔局、捷克竞争局等进行工作交流。

2019 年 3 月 14 日，湖北省市场监督管理局对湖北省咸宁市 3 家机动安全技术检测企业垄断协议案作出行政处罚决定，罚款并没收违法所得合计 119.42 万元。

2019 年 3 月 20 日，国务院反垄断委员会秘书长、市场监管总局甘霖副局长主持召开新一届国务院反垄断委员会专家咨询组全体会议。甘霖强调，要围绕党中央、国务院的决策部署，坚持优化市场竞争环境和维护消费者利益这一主线，服务国家经济发展和战略大局，推进反垄断执法体制机制建设，提高反垄断执法水平，戮力同心推进新时代反垄断工作。会议还听取了专家咨询组关于反垄断工作的意见建议。

2019 年 3 月 20~21 日，市场监管总局反垄断局在京举办第 18 届中欧竞争政策周研讨会，全国省级市场监管部门反垄断执法人员 70 余人参会。

2019 年 3 月 21 日，市场监管总局甘霖副局长会见俄罗斯联邦反垄断局副局长安德烈·茨冈诺夫一行，双方就共同关心的反垄断执法机构、合作等进行沟通交流。

2019 年 3 月 26 日，李克强总理主持召开国务院常务会议，听取市场监管总局关于公平竞争审查制度实施情况的工作汇报，对深入实施公平竞争审查制度作出具体部署，要求对妨碍公平竞争、束缚民营企业发展、有违内外资一视同仁的政策措施应改尽改、应废尽废，年底前实现公平竞争审查制度在国家、省、市、县四级政府全覆盖，今后涉企规章、规范性文件和其他政策措施都要进行公平竞争审查。

2019 年 3 月 26~30 日，市场监管总局反垄断局吴振国局长率团赴美，参加美国律师协会第 67 届反垄断春季年会，并访问美国司法部和联邦贸易委员会。

2019 年 4 月 3 日，市场监管总局印发《关于印发〈反垄断案件专用文书格式范本〉的通知》（国市监反垄断〔2019〕72 号）。

2019 年 4 月 7~11 日，时任市场监管总局局长张茅率团访问欧盟委员会，在

中欧领导人的见证下,与时任欧盟委员会竞争事务委员维斯塔格女士共同签署新的《中国与欧盟竞争政策对话框架协议》和《关于在公平竞争审查制度和国家援助控制制度领域建立对话机制的谅解备忘录》,作为第二十一届中国—欧盟领导人会晤的配套活动,总局代表团与欧盟竞争总司召开了中欧竞争政策对话和中欧国家援助与公平竞争审查制度对话。

2019年4月7~11日,市场监管总局反垄断局赴瑞士日内瓦,出席贸发会议竞争法与竞争政策问题特设专家组会议,并对贸发会议秘书处进行工作访问。

2019年4月9日,市场监管总局甘霖副局长出席国务院政策例行吹风会,介绍公平竞争审查制度实施进展,以及进一步推进实施公平竞争审查制度的相关举措。

2019年4月15日,市场监管总局办公厅印发《关于督促做好公用事业领域反垄断执法工作的通知》(市监反垄断〔2019〕24号),要求各地加快办理已立案的公用事业领域涉嫌垄断案件,对已掌握的线索尽快开展核查,在全国范围形成公用事业领域反垄断集中执法局面。

2019年4月24日,市场监管总局召开建材领域垄断行为告诫会,宣讲法律规定,通报近年来反垄断执法、协会及企业建材领域垄断案件特点及典型案例,并部署各参会单位对照《反垄断法》开展自查。

2019年4月28日,市场监管总局对普莱克斯(中国)投资有限公司与南京炼油厂有限责任公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定,分别对合营各方处以30万元罚款。

2019年5月7~8日,第八届中国竞争政策论坛召开,主题为“更高水平开放与竞争政策——以中国自贸区/自由港建设为视角”,包含开幕式、主旨演讲、4场分论坛、海南分论坛、闭幕式等8部分内容,280余名境内外执法机构、专家学者、政府官员、企业和律师代表出席论坛。

2019年5月7日,市场监管总局甘霖副局长会见欧盟竞争总司副司长查尔斯·埃斯特万·莫索,并签署《中华人民共和国国家市场监督管理总局与欧盟委员会竞争总司关于反垄断案件调查合作的实务指引》《中华人民共和国国家市场监督管理总局与欧盟委员会竞争总司关于经营者集中案件审查合作的实务指引》《关于在〈中欧竞争政策对话框架协议〉下设立联合工作组的指令》《关于在〈公平竞争审查与国家援助控制制度领域建立对话机制的谅解备忘录〉设立指导小组的指令》4份合作文件。

2019年5月7日,市场监管总局甘霖副局长会见韩国公平交易委员会副委员长地澈湖。

2019年5月8日,市场监管总局反垄断局吴振国局长与新加坡竞争与消费

者委员会首席执行官杜汉立、美国司法部副部长助理罗杰·奥尔福德举行工作会谈。

2019年5月8日，浙江省市场监督管理局对浙江衢州商品混凝土有限公司等8家公司垄断协议案作出行政处罚决定，共处罚款770.85万元。

2019年5月9~10日，全国市场监管系统反垄断工作会议在海南省海口市召开。市场监管总局甘霖副局长出席会议。甘霖指出，党的十九届三中全会要求加强和优化政府反垄断职能，由市场监管总局承担反垄断统一执法职责，标志着我国反垄断工作进入新时代。必须深刻认识中国特色社会主义新时代对反垄断工作的新要求，始终保持正确工作方向，妥善处理好政府和市场、局部和整体、当前和长远、国内和国际四个方面的关系，重点做好强化竞争政策基础性地位、完善反垄断法律体系、推进反垄断执法常态化和专业化、实施竞争文化倡导、提升竞争政策和反垄断国际合作水平等方面工作。各省、自治区、直辖市及计划单列市、副省级城市市场监管部门，新疆生产建设兵团市场监管局，市场监管总局有关司局等参加会议。

2019年5月22日，市场监管总局对长安福特公司限定整车销售价格的纵向垄断协议案作出行政处罚决定，处罚款1.628亿元。

2019年5月23日，市场监管总局甘霖副局长在韩国首尔与公平交易委员会委员长金尚祚进行会谈，并代表市场监管总局签署《中华人民共和国国家市场监督管理总局与大韩民国公平交易委员会竞争合作谅解备忘录》。

2019年5月27日，市场监管总局甘霖副局长在日本东京与公平交易委员会委员长杉本和行进行会谈，并代表市场监管总局签署《中华人民共和国国家市场监督管理总局与日本公平交易委员会关于反垄断合作的备忘录》。

2019年5月29日，市场监管总局甘霖副局长在菲律宾马尼拉与菲律宾竞争委员会主席阿森尼奥·巴里萨坎举行会谈。

2019年6月12日，市场监管总局甘霖副局长在广州市主持召开原料药反垄断执法专题工作会，部署开展原料药反垄断集中执法。发展改革委、卫生健康委、医保局、药监局等部门相关司局和16个省级市场监管部门参加会议。

2019年6月25日，市场监管总局对国巨股份有限公司收购君耀控股股份有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定，对国巨股份有限公司处以30万元罚款。

2019年6月26日，市场监管总局颁布《禁止垄断协议暂行规定》（2019年市场监管总局10号令），自2019年9月1日起施行。

2019年6月26日，市场监管总局颁布《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》（2019年市场监管总局11号令），自2019年9月1日起施行。

2019年6月26日,市场监管总局颁布《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》(2019年市场监管总局12号令),自2019年9月1日起施行。

2019年7月3日,市场监管总局反垄断局召开加强和改进经营者集中审查工作研讨会,听取关于经营者集中审查工作的意见建议。有关行业协会和律师事務所代表参加会议。

2019年7月5日,市场监管总局附加限制性条件批准卡哥特科集团收购德瑞斯集团部分业务案。

2019年7月17日,市场监管总局办公厅印发《关于进一步做好原料药反垄断执法工作的通知》(市监反垄断〔2019〕36号),对省级市场监管开展原料药反垄断执法进行督导,提出明确工作要求。

2019年7月24日,市场监管总局甘霖副局长在塞尔维亚贝尔格莱德与塞尔维亚竞争保护委员会主席米洛耶·奥布拉多维奇进行会谈,并签署《中华人民共和国国家市场监督管理总局与塞尔维亚竞争保护委员会反垄断合作谅解备忘录》。

2019年7月29日,市场监管总局甘霖副局长在摩洛哥拉巴特与摩洛哥竞争委员会现任主席德瑞斯·格雷罗就落实2018年10月签署的《中华人民共和国国家市场监督管理总局和摩洛哥王国竞争委员会合作谅解备忘录》达成共识。

2019年7月31日,市场监管总局甘霖副局长在葡萄牙里斯本与葡萄牙竞争局主席马格瑞塔·马托斯·罗萨进行会谈,并就签署新《中葡反垄断合作谅解备忘录》达成共识。

2019年7月31日,内蒙古自治区市场监督管理局对内蒙古赤峰市巴林左旗餐饮行业垄断协议案作出行政处罚决定,共处罚款65万元。

2019年8月9日,重庆市市场监督管理局对重庆市烧结砖生产经营行业垄断协议案作出行政处罚决定,没收违法所得并处罚款合计377.43万元。

2019年8月9日,陕西省市场监督管理局对延安市混凝土企业垄断协议案作出行政处罚决定,共处罚款492.29万元。

2019年8月16日,市场监管总局对天能电池集团股份有限公司收购安徽轰达电源有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定,对天能电池集团股份有限公司处以30万元罚款。

2019年8月22~23日,市场监管总局甘霖副局长赴江苏省督导原料药反垄断执法工作,听取江苏省市场监督管理局关于原料药反垄断执法工作汇报,并就做好下一步工作提出要求。

2019年8~10月,市场监管总局反垄断局对北京、天津、山西、辽宁等10个省级市场监管部门开展原料药执法专项督导,对重点案件和线索核查进行现场

督办。

2019年8月30日，市场监管总局召开专题新闻发布会，市场监管总局反垄断局吴振国局长出席会议，对《禁止垄断协议暂行规定》《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》3部规章进行集中宣传解读。

2019年9月，全国县级以上政府均已出台公平竞争审查工作方案，建立联席会议机制，开展公平竞争审查工作，提前实现国家、省、市、县四级政府全覆盖目标。

2019年9月2日，市场监管总局印发《市场监管总局办公厅关于开展滥用行政权力排除、限制竞争行为专项执法行动的通知》。

2019年9月3日，市场监管总局对哈尔滨电气股份有限公司与通用电气（中国）有限公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以30万元罚款。

2019年9月5日，市场监管总局反垄断局召开制止滥用行政权力排除、限制竞争行为工作会议，部署开展制止滥用行政权力排除、限制竞争行为专项执法行动。

2019年9月16日，市场监管总局对高顺发展有限公司收购哈尔滨地利生鲜农产品企业管理有限公司100%股权未依法申报案作出行政处罚决定，对高顺发展有限公司处以30万元罚款。

2019年9月16日，市场监管总局对广西柳州钢铁集团有限公司收购广西中金金属科技有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定，对广西柳州钢铁集团有限公司处以35万元罚款。

2019年9月16日，市场监管总局对中邮资本管理有限公司收购成都我来啦网络信息技术有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定，对中邮资本管理有限公司处以40万元罚款。

2019年9月18日，市场监管总局附加限制性条件批准高意股份有限公司收购菲尼萨股份有限公司股权案。

2019年9月18~19日，市场监管总局甘霖副局长率团出席第六届金砖国家竞争大会，围绕“金砖国家竞争政策和立法的发展”发表主旨演讲，对强化竞争政策实施、推进反垄断执法发出倡议，参加金砖国家反垄断政策协调委员会闭门会，代表中方与金砖国家反垄断执法机构负责人共同签署《金砖国家竞争机构负责人莫斯科联合声明》，出席闭幕式并作简短致辞，邀请金砖各国和与会代表参加2021年在中国举办的第七届金砖国家竞争大会。会议期间与俄罗斯联邦反垄断局局长伊戈尔·阿提米耶夫举行了双边会谈，并续签《中华人民共和

国国家市场监管总局和俄罗斯联邦反垄断局为执行〈中华人民共和国政府和俄罗斯联邦政府反垄断政策和反不正当竞争领域合作协定〉的谅解备忘录(2020—2021)》。

2019年9月19日,市场监管总局反垄断局吴振国局长在第六届金砖国家竞争大会第二场全体大会进行《深化金砖国家竞争领域合作 携手应对世界经贸挑战》主题发言,倡议各国巩固现有合作成果,继续加强对话交流,推动形成更有利于新兴市场和发展中国家的国际竞争规则,共同提升金砖国家在全球经济治理中的整体力量。

2019年9月23日,市场监管总局甘霖副局长在白俄罗斯明斯克与白俄罗斯反垄断监管和贸易部部长弗拉基米尔·科尔托维奇举行工作会谈,签署《中华人民共和国国家市场监督管理总局与白俄罗斯共和国反垄断监管和贸易部关于在竞争和价格政策、消费者权益保护与广告活动监管领域的合作谅解备忘录》。

2019年9月27日,市场监管总局对北京汽车股份有限公司、现代金融株式会社和现代汽车(中国)投资有限公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定,分别对合营各方处以30万元罚款。

2019年9月29日,市场监管总局对苏州全亿健康药房连锁有限公司收购苏州健生源医药连锁有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定,对苏州全亿健康药房连锁有限公司处以30万元罚款。

2019年9月29日,市场监管总局对西藏德锦企业管理有限责任公司收购上海汇通能源股份有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定,对西藏德锦企业管理有限责任公司处以30万元罚款。

2019年10月14日,市场监管总局反垄断局与世界银行竞争和投资团队,围绕竞争政策和反垄断领域合作进行沟通。

2019年10月18日,山东省市场监督管理局对山东省菏泽市汽车行业协会组织实施垄断协议案当事人作出行政处罚决定。

2019年10月21~24日,市场监管总局反垄断局在京举办第19届中欧竞争政策周研讨会和公平竞争审查论坛。全国省级市场监管部门反垄断执法人员80余人参会。会议期间举行了联合工作组第一次会谈。

2019年10月31日,市场监管总局甘霖副局长主持召开《反垄断法》修订立法项目起草领导小组全体会议,就《反垄断法》修订草案进行研究,提出进一步修改完善的工作要求,并对扎实推进《反垄断法》修订工作作出部署。

2019年10月31日,中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,要求强化竞争政策基础地位,落实公平竞争审查制

度，加强和改进反垄断执法，健全反垄断审查制度。

2019年11月1日，市场监管总局对皮尔博格泵技术有限公司与上海幸福摩托车有限公司设立合营企业未依法申报案作出行政处罚决定，分别对合营各方处以35万元罚款。

2019年11月19日，市场监管总局肖亚庆局长率团出访菲律宾期间，在菲律宾奎松市代表总局与菲律宾竞争委员会主席阿森尼奥·巴里萨坎签署《中华人民共和国国家市场监管总局和菲律宾竞争委员会反垄断合作谅解备忘录》。

2019年11月22日，湖南省市场监督管理局对张家界市永定区七家瓶装液化石油气垄断案作出行政处罚决定，共处罚款41.3万元。

2019年11月28日至12月12日，市场监管总局在官网就《经营者反垄断合规指南（公开征求意见稿）》向社会公开征求意见。

2019年11月29日，市场监管总局反垄断局吴振国局长会见韩国公平交易委员会市场结构改善政策官裴永洙一行，就中韩经营者集中反垄断审查工作等议题举行实务交流。

2019年11~12月，市场监管总局会同国家发展改革委、财政部、商务部开展公平竞争审查督查，在各地全面自查的基础上，赴北京、山西等8个省（区、市）开展实地督查，抽查文件420件，对12件违反审查标准的文件督促有关单位整改。

2019年12月5日，市场监管总局反垄断局吴振国局长会见国家体育总局政策法规司司长褚波一行，沟通体育领域反垄断合规有关事宜。

2019年12月6日，江苏省市场监督管理局对丰田汽车（中国）投资有限公司垄断案作出行政处罚决定，共处罚款8761.31万元。

2019年12月9日，市场监管总局对广州港股份有限公司收购中山港航集团股份有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定，对广州港股份有限公司处以30万元罚款。

2019年12月9日，市场监管总局对辽宁港口集团有限公司取得大连港集团有限公司和营口港务集团有限公司100%股权未依法申报案作出行政处罚决定，对辽宁港口集团有限公司处以35万元罚款。

2019年12月13日，市场监管总局对新希望投资集团有限公司收购兴源环境科技股份有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定，对新希望投资集团有限公司处以40万元罚款。

2019年12月20日，市场监管总局附加限制性条件批准诺贝丽斯公司收购爱励公司股权案。

2019年12月20日，市场监管总局对安博凯直接投资基金JC第四有限合伙

收购上海思妍丽实业股份有限公司股权未依法申报案作出行政处罚决定，对安博凯直接投资基金 JC 第四有限合伙处以 35 万元罚款。

2019 年 12 月 25 日，市场监管总局、国家发展改革委、财政部、商务部联合印发《关于开展妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作的通知》（国市监反垄断〔2019〕245 号），部署各地区、各部门对 2019 年 12 月 31 日前出台的政策措施进行全面清理，坚决废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。

一、关于汽车业的反垄断指南

(国务院反垄断委员会 2019年1月4日)

第一章 总则

第一条 指南的目的和依据

汽车业是国民经济的重要支柱产业，在促进经济增长、技术创新、就业与社会发展等方面发挥着重要作用。公平竞争是发挥市场配置资源的决定性作用、促进汽车业健康发展、维护消费者利益和社会公共利益的重要保障。为预防和制止汽车业垄断行为，降低行政执法和经营者合规成本，推进科学、有效的反垄断监管，根据《中华人民共和国反垄断法》(下称《反垄断法》)、《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》(下称《关于相关市场界定的指南》)、《关于经营者集中申报标准的规定》等法律规定，制定本指南。

第二条 相关概念

(一) 汽车，是指由动力驱动、具有四个或四个以上车轮的非轨道承载的车辆，主要用于运送人员和/或货物、牵引运送人员和/或货物的车辆、特殊用途，分为乘用车和商用车两大类。乘用车和商用车的进一步分类，参见国家相关标准(GB/T3730.1《汽车和挂车类型的术语和定义》)。

(二) 新能源汽车，是指采用新型动力系统，完全或主要依靠新型能源驱动的汽车，主要包括纯电动汽车、插电式混合动力(含增程式)汽车及燃料电池汽车等。

(三) 二手车，是指从办理完注册登记手续至达到国家强制报废标准之前进行交易并转移所有权的汽车。

(四) 汽车供应商，是指为经销商提供汽车资源的经营者，包括：汽车制造商、接受汽车制造商转让销售环节权益并进行分销的经营者、从境外进口汽车的经营者。

(五) 配件供应商,是指生产或提供汽车初装零部件和售后配件的经营者。

(六) 汽车经销商,是指从事汽车经销与服务的经营者。在实务中,汽车经销商可以同时承担汽车维修商的角色,但汽车销售和售后服务环节也可以相互分离。

(七) 售后服务商是指提供汽车维护、修理等服务的经营者。

(八) 最终用户,就汽车而言,是指汽车所有人和其他对汽车拥有合法使用权的人(如汽车承租人)。就汽车售后配件及用品而言,包括:1.购买该等产品的机动车所有人和其他对汽车拥有合法使用权的人;2.将该等产品用于维修而非转售目的的售后服务商。

(九) 汽车配件,按用途、品牌、供应渠道与质量等标准分类,包括初装零部件、双标件、售后配件、原厂配件、同质配件等。

初装零部件,是指用于生产组装新车的零部件。

双标件,是指同时标有汽车制造商和配件制造商商标、标识和零件代码的初装零部件和售后配件。

售后配件,是指安装于汽车、用来替换该汽车初装零部件的产品,包括汽车所必需的润滑剂等,但不包括燃料。

原厂配件,是指汽车供应商或者汽车供应商指定的第三方所提供的,使用汽车供应品牌或汽车供应商指定品牌,按照汽车初装零部件规格和产品标准制造的售后配件。

同质配件,又称质量相当配件,是指质量不低于汽车初装零部件的售后配件,但不包括原厂配件。

(十) 维修技术信息,是指汽车在使用过程中,为维持或恢复汽车出厂时的技术状况和工作能力,延长汽车使用寿命,确保汽车符合安全、环保使用要求所进行的汽车诊断、检测与维修作业必需的技术信息资料的总称。

第三条 相关市场

汽车业产业链长,上中下游业务类型多样,界定相关商品市场和地域市场应遵循《反垄断法》和《关于相关市场界定的指南》所确定的一般原则和方法,同时考虑汽车业的特点,结合个案具体分析。

(一) 相关商品市场

汽车业相关商品市场界定的基本方法是替代性分析,在个案中界定相关商品市场时,可以基于商品的特征、用途、价格等因素进行需求替代分析,必要时进行供给替代分析。比如,汽车经销由批发和零售两个环节构成,批发由汽车供应商面向经销商,零售由经销商面向最终用户。根据个案具体情形,可能需要将汽车批发和零售分别界定为细分的相关商品市场;汽车经销市场还可以从需求替代

和供给替代的角度进一步细分。汽车售后市场可以分为售后配件经销市场和售后维修保养市场，也可以根据替代性分析进一步界定。

（二）相关地域市场

汽车业相关地域市场界定的基本方法同样是替代性分析，以下以乘用车为例进行分析：

从供给替代的角度看，乘用车制造市场很大程度上是全球化的。但从需求替代的角度看，各国竞争环境（技术和贸易壁垒、机动车税费、经销体系、价格、竞争者市场渗透度等）存在显著差异，因此乘用车制造市场可以界定为国别市场。

对于乘用车经销市场，一般来说汽车供应商在全国范围内开展批发业务，因此可以将乘用车批发的地域市场界定为国别市场。在零售层面，由于汽车牌照、汽车通行、售后服务、保修条款等种种限制，并考虑到选购汽车的时间、交通等成本因素，最终用户未必能够去外地购车，乘用车零售市场可以界定为省级或地区性市场。

（三）相关市场界定在各类垄断案件中的作用

由于案件性质与评估路径的差异，不同类型垄断案件中相关市场界定的作用不尽相同。垄断协议和滥用支配地位案件均关注已发生的限制竞争行为。当竞争者之间达成固定价格、分割市场、限制产量等横向垄断协议，实务中通常没有必要明确界定相关市场，但对于滥用支配地位案件，相关市场界定通常是认定滥用支配地位行为的第一步。

此外，应认识到相关市场界定在横向协议和纵向协议竞争评估中的作用。当根据《反垄断法》第十五条主张协议不适用第十三条或第十四条的规定时，经营者需要证明其协议符合第十五条规定的条件。除“为保障对外贸易和对外经济合作中的正当利益的”等情形，“证明所达成的协议不会严重限制相关市场的竞争”是第十五条规定的条件之一，相关市场界定因而成为经营者证明其协议符合法定豁免的必要步骤。

第二章 垄断协议

《反垄断法》第十三条禁止横向垄断协议，第十四条禁止纵向垄断协议，第十五条规定了垄断协议的豁免情形和条件。根据《反垄断法》第十五条，经营者主张协议不适用《反垄断法》第十三条或第十四条，首先需要证明协议属于第十五条第一款列出的情形之一；其次，除“为保障对外贸易和对外经济合作中的正当利益的”和“法律和国务院规定的其他情形”，经营者还应当证明协议不会严重限制相关市场的竞争，并且能够使消费者分享由此产生的利益。

为证明协议不会严重限制相关市场的竞争,经营者可以评估其在相关市场的市场力量。评估经营者的市场力量,可以参考《反垄断法》第十八条所列举的各项因素。

评估一项协议是否能够使消费者分享由此产生的利益,可以从价格降低、质量提高、技术创新、技术升级、产品和服务的更多选择等角度加以考察。

第四条 豁免

(一) 推定豁免

为降低行政执法成本和经营者合规成本,本指南列出了不具有显著市场力量的经营者设置的纵向地域限制和客户限制若干情形,可以推定适用《反垄断法》第十五条的规定。执法实践和理论研究证明,该等情形通常能够提高经销服务质量、增进经销效率、增强中小经销商经营效率和竞争力,一般不会严重限制相关市场的竞争,并且能够使消费者分享由此产生的利益,因而符合《反垄断法》第十五条规定的条件。

评估经营者是否具有显著市场力量,设置一个固定的市场份额标准并不必然具有合理性与科学性。但是,以纵向协议的竞争评估为例,执法实践和理论研究表明,在相关市场占有30%以下市场份额的经营者有可能被推定为不具有显著市场力量。

但是,市场份额标准不应被僵化运用。根据个案具体情形,如果有证据能够证明经营者的行为不符合《反垄断法》第十五条规定,国务院反垄断执法机构(下称执法机构)仍然可以对相关行为适用《反垄断法》第十四条。

(二) 个案豁免

除本指南列出的可以推定适用《反垄断法》第十五条的情形之外,经营者如果主张其协议可以适用《反垄断法》第十五条,需要根据个案具体情形证明其协议符合《反垄断法》第十五条的法定条件,判断其协议能否被个案豁免。

第五条 汽车业横向垄断协议

(一) 某些类型的横向协议,如研究与开发协议、专业化协议、技术标准化协议、联合生产协议、联合采购协议等,通常能够增进效率和促进竞争,有利于增加消费者福利。比如新能源汽车研发与生产过程中的横向协议,可以使经营者分担投资风险、提高效率、促进社会公共利益。因此,达成前述能够增进效率和促进竞争的横向协议的汽车业经营者,可以根据《反垄断法》第十五条证明其协议不适用《反垄断法》第十三条规定。

(二) 关于横向垄断协议的竞争分析,汽车业与其他行业并无显著差别,因此本指南不再进一步细化。关于汽车业横向垄断协议的反垄断规制,由执法机构根据《反垄断法》等相关法律规定依法处理。

第六条 汽车业纵向垄断协议

分析和评估纵向垄断协议，需要首先判断一项协议是否构成《反垄断法》第十四条所禁止的协议。其次，评估该协议能否根据《反垄断法》第十五条适用推定豁免。如果该协议不能被推定豁免，则需要评估该协议能否被个案豁免。

（一）协议的形式

纵向垄断协议可以表现为直接限制，比如合同条款规定经销商的转售价格；也可以表现为间接限制，比如固定经销商的利润率和折扣水平，通过实施价格监测对不遵守建议价的经销商取消返利、拒绝供货或提前解除授权协议等。

在中国汽车市场上，纵向垄断协议可能体现在经销商协议，也可能通过商务政策、通函、资讯、通知等形式达成。通常情形下，单个经营者实施纵向垄断协议会限制品牌内竞争，损害消费者利益。特别是当相关市场上多数甚至全部经营者均采用相似纵向垄断协议，各类纵向限制形成网络，全面覆盖相关市场，品牌间竞争将被明显削弱。相似纵向协议导致的累积效果能够显著限制相关市场的竞争，使相关产品和服务在竞争水平之上定价，最终导致消费者福利损失。

（二）固定转售价和限定最低转售价

《反垄断法》第十四条明确禁止固定转售价和限定最低转售价。转售价格限制的负面效应主要表现在维持高价、促进横向共谋、削弱品牌间竞争和品牌内竞争、排斥竞争者等方面。

当然，如果经营者能够证明该等价格限制不会严重限制相关市场竞争，并且能够使消费者分享由此产生的利益，经营者可以根据《反垄断法》第十五条规定对固定转售价和限定最低转售价主张个案豁免。

在实务中，汽车业经营者基于《反垄断法》第十五条主张个案豁免的转售价格限制的常见情形包括：

1. 新能源汽车的短期转售价格限制。为节约能源、保护环境、避免“服务搭便车”，新能源汽车的短期（现阶段为9个月以内，从汽车供应商就具体车型发出第一张批售发票之日起算，并可以根据新能源汽车产业和技术发展对豁免期进行调整）的固定转售价和限定最低转售价对于激励经销商努力推广新能源产品，加大销售力度，扩大市场对新产品的需求是必要的，进而能够促进新产品成功上市，给予消费者更多选择。

2. 仅承担中间商角色的经销商销售中的转售价格限制。仅承担中间商角色的经销商销售是指汽车供应商与特定第三人或特定终端客户（如：汽车供应商和经销商的员工、大客户、广告及赞助对象等）直接协商达成销售价，仅通过经销商完成交车、收款、开票等交易环节的销售。在该等交易中，经销商仅承担中间商的角色协助完成交易，与一般意义的经销商有所不同。

3. 政府采购中的转售价格限制。在实务中, 政府采购项目通常要求参加联合投标的汽车供应商与其经销商协调后提供一致或固定的零售价格报价。对于全国范围的采购项目, 政府采购部门有时与汽车供应商直接接洽, 汽车供应商没有销售资质的, 需要与特定经销商就零售价格达成一致, 以实现对政府采购的报价。与仅承担中间商角色的经销商销售类似, 政府采购中的经销商如果仅协助完成交易, 则与一般意义的经销商有所不同。

4. 汽车供应商电商销售中的转售价格限制。电商销售中的定价行为适用《反垄断法》等法律规定。但是, 实务中存在汽车供应商通过电商平台在一定时期以统一价格销售汽车, 与不特定的最终用户直接达成交易, 仅通过经销商完成交车、收款、开票等交易环节的销售。在此种情况下, 经销商如果仅协助完成交易, 则与一般意义的经销商有所不同。

(三) 建议价、指导价和限定最高价

汽车供应商对经销商和维修商设置转售汽车与汽车售后配件及用品的建议价、指导价或最高价, 以及对经销商和维修商设置售后服务工时费的建议价、指导价或最高价, 如果由于协议一方的压力或激励, 建议价、指导价或最高价被多数或全部经销商所执行, 在实质效果上等同于固定转售价或限定最低转售价时, 根据个案具体情形, 该等行为有可能被认定为固定转售价或限定最低转售价。

(四) 地域限制和客户限制

地域限制是指供应商承诺在特定经销区域对一个或若干经销商供货, 经销商承诺不向其他经销区域销售。客户限制是指供应商限定经销商只能将商品售予或不得售予特定客户。

地域限制和客户限制可能削弱品牌内竞争、分割市场、形成价格歧视。有效实施的地域限制和客户限制导致其他经销商难以获得供货, 阻碍更有效率的新型经销模式的推广, 使商品和服务价格维持在高位。但是, 有时地域限制和客户限制也能够提高经销效率, 比如, 在经销商需要为保护和建立品牌形象进行特定投资时, 地域限制能产生显著的效率。

1. 不具有显著市场力量的汽车业经营者设置的具有经济效率和正当化理由的地域限制和客户限制, 通常能够符合《反垄断法》第十五条的规定, 可以推定适用《反垄断法》第十五条。前述情形主要包括:

(1) 约定经销商仅在其营业场所进行经销活动, 但不限制该经销商的被动销售, 也不限制授权经销商之间交叉供货。

被动销售, 是指经销商未主动营销, 但应个别客户的要求, 向该客户交付商品或服务。比如, 甲地消费者到乙地购车的行为即为乙地经销商的被动销售。

相对于传统销售方式，电商销售面向更广大、更多样的客户。如果一个客户浏览经销商网站或第三方网站并联络该经销商，且该联络产生了一笔销售交易，这笔销售将被视为被动销售。对于经销商通过其自有或第三方网站向不特定受众发出的信息，如果客户主动选择接受（如：在线订阅经销商的推广信息）并主动接洽经销商而产生一笔销售交易，该交易将被视为经销商的被动销售。但是，如果经销商向特定受众发出广告或促销信息，则该等行为将构成主动销售。

(2) 限制经销商对汽车供应商为另一经销商保留的独占地域或专有客户进行主动销售。

(3) 限制批发商直接向最终用户进行销售。

(4) 为避免配件被客户用于生产与汽车供应商相同的产品，限制经销商向该类客户销售配件。

2. 通常能够限制竞争、导致高价并减少消费者选择的地域限制和客户限制，不能推定适用《反垄断法》第十五条的规定，包括但不限于：

(1) 限制经销商的被动销售；

(2) 限制经销商之间交叉供货；

(3) 限制经销商和维修商向最终用户销售汽车维修服务所需配件。

(五) 通过质量担保条款对售后维修服务和配件流通施加间接的纵向限制

对在质量担保范围内的维修保养工作和替换配件，汽车供应商通常要求汽车最终用户到授权维修网络使用原厂配件完成维修保养工作。但是，如果汽车供应商与汽车经销商、汽车维修商达成协议，通过质量担保条款对售后服务和售后配件流通间接施加不合理的纵向限制，能够排斥独立维修商，减少配件供应和经销渠道，最终提高汽车维修保养服务的价格。

上述不合理的纵向限制情形包括但不限于：

1. 汽车供应商以汽车最终用户将不在质量担保范围的维修保养工作全部交由授权维修网络完成，作为汽车供应商履行质量担保责任的条件；

2. 对不在质量担保范围的配件，汽车供应商要求汽车经销商、汽车维修商使用原厂配件作为其履行质量担保责任的条件；

3. 汽车供应商没有正当理由，限制其维修网络对平行进口车提供售后维修保养服务。

(六) 有关经销商和维修商销售与服务能力的其他纵向限制

汽车供应商通过协议和商务政策等实施的下述纵向限制，有可能不当限制经销商和维修商的销售与服务能力，如果导致排除、限制竞争效果，提高汽车经销和维修渠道的价格，损害消费者利益，则相关协议和商务政策可能被认定为《反垄断法》所规制的纵向垄断协议。

1. 汽车供应商向经销商或维修商强制搭售其未订购的汽车、售后配件、精品、耗材、修理工具、检测仪器等，有可能导致搭卖品的排他购买义务，因而排除、限制搭卖品市场的竞争。

2. 汽车供应商强制经销商或维修商接受不合理的汽车或售后配件销售目标、库存品种和数量。

供应商和经销商之间可以通过平等协商约定合同产品的销售目标、库存品种和数量。但是，供应商单方制定并强制经销商接受不合理的销售目标、库存品种和数量，有可能导致经销商承担合同产品的排他购买义务，因而排除、限制相关市场的竞争。

3. 汽车供应商强制要求经销商承担以汽车供应商名义开展的广告、车展等宣传推广费用，或强限制定经销商自担费用开展广告宣传的特定方式和特定媒体。

汽车供应商通常与经销商约定参与共同推广和营销活动并要求经销商分摊合理费用。此外，为确保品牌推广的整体效果，汽车供应商通常为经销商设置遴选媒体的合理的质量型标准。但是，强制要求经销商承担以汽车供应商名义开展的宣传推广费用，或强限制定经销商自担费用开展广告宣传的特定方式和特定媒体，有可能限制经销商自主决定推广和营销活动的的能力，间接增加经销和售后渠道的成本，最终增加消费者的负担。

4. 汽车供应商强制要求经销商和维修商只能使用特定有偿设计单位或建筑单位的服务，或强制要求经销商和维修商所需建筑材料、通用设备、信息管理系统和办公设施等只能使用特定品牌、供应商和供应渠道。

为保证品牌形象，汽车供应商通常会通过协议或商务政策对经销商和维修商经营场所的设计、装饰、办公设施等约定或规定质量型标准。此外，基于知识产权保护考虑，汽车供应商通常指定其汽车品牌标识的采购渠道。但是，限定经营场所的设计、办公设施等只能使用特定第三方品牌、供应商和供应渠道对于保证汽车品牌形象通常并非必要，可能排除、限制相关市场的竞争，间接增加经销和售后渠道的成本。

5. 汽车供应商限制经销商经营其他供应商的商品。

汽车供应商可以对经销商营销本企业的商品进行必要的约定或提出必要的服务标准，并给予相关培训和指导。但如果汽车供应商限制经销商代理其他供应商的商品，或限制经销商在经营场所销售其他企业或品牌商品（可以要求为本企业品牌汽车设立单独展区），可能导致市场中新进入的或原来的竞争者无法找到可替代的良好流通渠道，使得经销商承担合同产品的排他购买义务，从而排除、限制相关市场的竞争。

6. 汽车供应商因经销商或维修商从事促进竞争的行为而拒绝供货或提前解除经销协议。

当经销商或维修商从事了促进竞争的行为，如拒绝执行汽车供应商设置的最低转售价、从汽车供应商以外的渠道购进原厂配件和同质配件用于售后维修等，汽车供应商不得拒绝向经销商供货或提前解除经销协议。

第三章 滥用市场支配地位

《反垄断法》第十七条禁止滥用市场支配地位行为。目前，我国新车销售市场竞争较为激烈，但汽车售后市场由于存在锁定效应和兼容性问题，可能限制、削弱售后市场的有效竞争，损害消费者利益。在个案中界定汽车售后市场，汽车品牌是需要考虑的一个重要因素。因此，根据《反垄断法》第十七条对市场支配地位的定义，以及第十八条关于认定经营者具有市场支配地位应当依据的因素，在新车销售市场上不具有支配地位的汽车供应商，在其品牌汽车售后市场上可能被认定为具有支配地位。

对于未达到《反垄断法》第十九条规定的市场支配地位推定标准的经营者，其在售后配件的生产、供应与流通以及维修技术信息、测试仪器和维修工具的供应过程中实施的纵向限制，根据《反垄断法》第十四条与第十五条进行评估。

第七条 售后配件的生产

除根据代工协议生产的配件以外，在其品牌汽车售后市场上具有支配地位的汽车制造商没有正当理由，不应限制为初装汽车配套的配件供应商生产双标件。即汽车制造商不应禁止为其提供初装零部件的配件供应商在相关初装零部件上加贴自有商标、标识和零件代码。双标件旨在提高消费者和维修商辨识同质配件的能力，促进汽车售后市场有效竞争。

关于代工协议的认定，参见本指南第十一条。

第八条 售后配件的供应与流通

在汽车售后市场上具有支配地位的汽车供应商没有正当理由，不应限制售后配件的供应与流通，包括：

（一）限制经销商和维修商外采售后配件，即限制经销商和维修商购买同质配件或从其他渠道购买原厂配件（包括平行进口配件）。

不具有市场支配地位的供应商对其经销渠道设置一定期限的排他采购义务，能够提高经销网络的质量标准，有助于建立和保持品牌形象，提高品牌对最终消费者的吸引力，提升销售量。但是，如果相关市场存在显著的进入或扩张壁垒，

排他采购义务有可能封锁竞争性供应商,削弱创新激励机制,提高经销渠道的商品价格,限制消费者的选择。

在实务中,在其品牌汽车售后市场上具有支配地位的汽车供应商,对经销商规定不合理的配件销售数量目标、库存品种和数量,通常能够实质限制经销商和维修商外采配件。

但是,汽车供应商可以依法要求其授权体系成员仅使用原厂配件和同质配件,该授权体系成员应当依法保证消费者的知情权和配件可追溯性。汽车供应商可以依法要求,仅当消费者知情并明确选择且保证配件可追溯性的条件下,授权体系成员才可以在维修工作中使用再制造件和回用件。

再制造件,是指旧汽车零部件经过再制造技术、工艺生产后,性能和质量达到原型新品要求的零部件。

回用件,是指从报废汽车上拆解或维修车辆上替换的能够继续使用的零部件。

(二)限制配件供应商、经销商和维修商外销售后配件,包括:

1.除根据代工协议生产的配件以外,要求配件全部“返厂”,即限制配件供应商向售后渠道以自有品牌供应配件;

2.限制经销商之间、维修商之间,以及经销商和维修商之间交叉供应售后配件;

3.限制经销商和维修商向最终用户销售汽车维修服务所需配件。

第九条 维修技术信息、测试仪器和维修工具的可获得性

汽车售后维修通常需由具备相应资质的技工基于特定品牌汽车的技术信息而完成。汽车供应商通常是其品牌汽车全部维修技术信息的唯一供应源。如果维修商不能获得检测、维修汽车以及替换汽车配件所必需的技术信息,提供的维修保养服务可能导致危险驾驶、高排放和空气污染等风险;同时,维修商市场地位受挤压,导致维修渠道减少、汽车维修保养价格升高、消费者选择受限。

汽车售后市场有效竞争需要保障售后维修技术信息的可获得性,同时保障测试仪器和维修工具的可获得性。因此,在其品牌汽车售后市场上具有支配地位的汽车供应商,无正当理由,不应限制维修技术信息、测试仪器和维修工具的可获得性,包括:

(一)限制维修商获取特定品牌汽车维修技术信息的权利和渠道;

(二)限制测试仪器、维修工具或其他设备供应商向经销商和维修商销售有关测试仪器、维修工具或其他设备;

(三)对维修技术信息设置过高市场价格,限制维修技术信息有效公开,制

约汽车维修商获取有关技术信息。

第四章 经营者集中

对于经营者集中的竞争分析，汽车业与其他行业并无显著差别。关于汽车业经营者集中的反垄断审查，由执法机构依据《反垄断法》《关于经营者集中申报标准的规定》等法律规定依法处理。

第五章 滥用行政权力排除、限制竞争

《反垄断法》禁止行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力排除、限制竞争。滥用行政权力排除、限制汽车业市场竞争的行为，由执法机构依据《反垄断法》及相关规定依法处理。

第十条 汽车业的滥用行政权力排除、限制竞争行为

汽车交易中的滥用行政权力排除、限制竞争行为，阻碍汽车市场健康发展，损害消费者利益。比如，二手车交易中的滥用行政权力排除、限制竞争行为，不利于绿色循环消费和汽车市场可持续发展，还限制了汽车所有人的物权处置权益，延长消费者换车周期，间接影响新车销售市场。

行政机关和法律、法规授权的具有管理汽车流通事务职能的组织，不应违反《反垄断法》第五章规定实施排除、限制竞争的行为，包括但不限于：

- (一) 制定含有限制汽车销售和汽车自由流通等内容的规定；
- (二) 通过设定具有排除、限制竞争效果的开业条件或资质要求，限制或者变相限制经营者经营汽车业务；
- (三) 限定或者变相限定单位或者个人购买、租用、使用其指定的经营者提供的汽车交易系统、设施和经营场所；
- (四) 二手车限迁行为，即对外地二手车迁入设定高于本地在用车辆标准的限制行为；
- (五) 限制或变相限制二手车交易地点，即要求二手车必须在车辆注册登记所在地交易；
- (六) 限制二手车交易必须由二手车交易市场开具发票；
- (七) 限制或变相限制外地生产的汽车（如新能源汽车）进入本地市场，限制或变相限制消费者购买外地及某一类汽车（如新能源汽车）。

第六章 附则

第十一条 配件代工协议

代工协议，实务中又称委托加工协议、代加工合同、承揽合同、贴牌加工合同，是指委托方与被委托方约定由委托方提供必需的技术、设备，由被委托方为委托方代为生产产品、提供服务或完成相关工作等的协议。

如果配件制造商使用汽车制造商的知识产权，根据汽车制造商的要求加工汽车配件，汽车制造商和配件制造商之间是委托加工关系，达成的是代工协议。代工协议与使用自有知识产权的配件制造商和汽车制造商之间形成的配件供应协议存在显著区别。

一项协议是否构成真实代工协议，需要进行个案评估，通过评估协议实质内容之后加以认定，而不能仅仅根据协议的形式直接认定。简言之，如果汽车制造商（委托方）所提供的技术、设备是配件制造商（被委托方）根据汽车制造商的要求，在合理条件下生产合同产品或提供合同服务所必需的，则配件制造商的身份是“代工厂”，不被视为市场上的独立配件供应商。

但是，当汽车制造商向配件制造商提供工具、知识产权或专有技术时，如果该配件制造商已拥有可自主使用的该等工具、知识产权或专有技术，或者能够以合理条件获得该等工具、知识产权或专有技术，该等情形下汽车制造商的技术和设备并非配件制造商履行协议所必需的。比如，如果汽车制造商仅提供了合同产品一般的描述性信息，但限制配件制造商向售后市场以自有品牌供应配件，汽车制造商实质上剥夺了配件制造商在协议相关领域拓展业务的可能性，排除、限制相关市场的竞争，可能导致高价，减少了消费者的选择。

评估“生产合同产品或提供合同服务所必需的技术或设备”可以考虑的具体因素包括但不限于：

- （一）委托方拥有或有权处置的知识产权，包括：发明专利、实用新型专利、外观设计专利或其他知识产权；
- （二）委托方拥有或有权处置的生产工艺等专有技术；
- （三）委托方准备的与其提供的信息配套使用的研究报告、方案等文件。

二、关于知识产权领域的反垄断指南

(国务院反垄断委员会 2019年1月4日)

第一章 总则

第一条 指南的目的和依据

反垄断与保护知识产权具有共同的目标，即保护竞争和激励创新，提高经济运行效率，维护消费者利益和社会公共利益。根据《中华人民共和国反垄断法》(下称《反垄断法》)，经营者依照有关知识产权的法律、行政法规规定行使知识产权的行为，不适用《反垄断法》；但是，经营者滥用知识产权，排除、限制竞争的行为，适用《反垄断法》。

经营者滥用知识产权，排除、限制竞争的行为不是一种独立的垄断行为。经营者在行使知识产权或者从事相关行为时，达成或者实施垄断协议，滥用市场支配地位，或者实施具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中，可能构成滥用知识产权排除、限制竞争的行为。为对滥用知识产权行为适用《反垄断法》提供指引，提高反垄断执法工作的透明度，根据《反垄断法》《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》(下称《关于相关市场界定的指南》)等法律规定，制定本指南。

第二条 分析原则

分析经营者是否滥用知识产权排除、限制竞争，遵循以下基本原则：

- (一) 采用与其他财产性权利相同的规制标准，遵循《反垄断法》相关规定；
- (二) 考虑知识产权的特点；
- (三) 不因经营者拥有知识产权而推定其在相关市场具有市场支配地位；
- (四) 根据个案情况考虑相关行为对效率和创新的积极影响。

第三条 分析思路

分析经营者是否滥用知识产权排除、限制竞争，通常遵循以下思路：

- (一) 分析行为的特征和表现形式

经营者滥用知识产权，排除、限制竞争的行为，可能是行使知识产权的行为，也可能是与行使知识产权相关的行为。通常根据经营者行为的特征和表现形式，分析可能构成的垄断行为。

- (二) 界定相关市场

界定相关市场，通常遵循相关市场界定的基本依据和一般方法，同时考虑知

识产权的特殊性。

(三) 分析行为对市场竞争产生的排除、限制影响

分析行为对市场竞争产生的排除、限制影响，通常需要结合市场竞争状况，对具体行为进行分析。

(四) 分析行为对创新和效率的积极影响

经营者行为对创新和效率可能产生积极影响，包括促进技术的传播利用、提高资源的利用效率等。分析上述积极影响，需考虑其是否满足本指南第六条规定的条件。

第四条 相关市场

知识产权既可以直接作为交易的标的，也可以被用于提供商品或者服务（以下统称商品）。通常情况下，需依据《关于相关市场界定的指南》界定相关市场。如果仅界定相关商品市场难以全面评估行为的竞争影响，可能需要界定相关技术市场。根据个案情况，还可以考虑行为对创新、研发等因素的影响。

相关技术市场是指由需求者认为具有较为紧密替代关系的一组或者一类技术所构成的市场。界定相关技术市场可以考虑以下因素：技术的属性、用途、许可费、兼容程度、所涉知识产权的期限、需求者转向其他具有替代关系技术的可能性及成本等。通常情况下，如果利用不同技术能够提供具有替代关系的商品，这些技术可能具有替代关系。在考虑一项技术与知识产权所涉技术是否具有替代关系时，不仅要考虑该技术目前的应用领域，还需考虑其潜在的应用领域。

界定相关市场，需界定相关地域市场并考虑知识产权的地域性。当相关交易涉及多个国家和地区时，还需考虑交易条件对相关地域市场界定的影响。

第五条 分析排除、限制竞争影响的考虑因素

(一) 评估市场的竞争状况，可以考虑以下因素：行业特点与行业发展状况；主要竞争者及其市场份额；市场集中度；市场进入的难易程度；交易相对人的市场地位及对相关知识产权的依赖程度；相关技术更新、发展趋势及研发情况等。

计算经营者在相关技术市场的市场份额，可根据个案情况，考虑利用该技术生产的商品在相关市场的份额、该技术的许可费收入占相关技术市场总许可费收入的比重、具有替代关系技术的数量等。

(二) 对具体行为进行分析，可以考虑以下因素：经营者之间的竞争关系；经营者的市场份额及其对市场的控制力；行为对产量、区域、消费者等方面产生限制的时间、范围和程度；行为设置或者提高市场进入壁垒的可能性；行为对技术创新、传播和发展的阻碍；行为对行业发展的阻碍；行为对潜在竞争的影响等。

判断经营者之间的竞争关系，根据个案情况，可以考虑在没有该行为的情况下，经营者是否具有实际或者潜在的竞争关系。

第六条 竞争积极影响需要满足的条件

通常情况下，经营者行为对创新和效率的积极影响需同时满足下列条件：

- (一) 该行为与促进创新、提高效率具有因果关系；
- (二) 相对于其他促进创新、提高效率的行为，在经营者合理商业选择范围内，该行为对市场竞争产生的排除、限制影响更小；
- (三) 该行为不会排除、严重限制市场竞争；
- (四) 该行为不会严重阻碍其他经营者的创新；
- (五) 消费者能够分享促进创新、提高效率所产生的利益。

第二章 可能排除、限制竞争的知识产权协议

涉及知识产权的协议，特别是联合研发、交叉许可等，通常具有激励创新、促进竞争的效果，不同的协议类型产生的积极影响有所不同。但是，涉及知识产权的协议也可能对市场竞争产生排除、限制影响，适用《反垄断法》第二章规定。

第七条 联合研发

联合研发是指经营者共同研发技术、产品等，及利用研发成果的行为。联合研发通常可以节约研发成本，提高研发效率，但是也可能对市场竞争产生排除、限制影响，分析时可以考虑以下因素：

- (一) 是否限制经营者在与联合研发无关的领域独立或者与第三方合作进行研发；
- (二) 是否限制经营者在联合研发完成后进行后续研发；
- (三) 是否限定经营者在与联合研发无关的领域研发的新技术或者新产品所涉知识产权的归属和行使。

第八条 交叉许可

交叉许可是指经营者将各自拥有的知识产权相互许可使用。交叉许可通常可以降低知识产权许可成本，促进知识产权实施，但是也可能对市场竞争产生排除、限制影响，分析时可以考虑以下因素：

- (一) 是否为排他性许可；
- (二) 是否构成第三方进入市场的壁垒；
- (三) 是否排除、限制下游市场的竞争；
- (四) 是否提高了相关商品的成本。

第九条 排他性回授和独占性回授

回授是指被许可人将其利用被许可的知识产权所作的改进，或者通过使用被许可的知识产权所获得的新成果授权给许可人。回授通常可以推动对新成果的投资和运用，但是排他性回授和独占性回授可能降低被许可人的创新动力，对市场竞争产生排除、限制影响。

如果仅有许可人或者其指定的第三方和被许可人有权实施回授的改进或者新成果，这种回授是排他性的。如果仅有许可人或者其指定的第三方有权实施回授的改进或者新成果，这种回授是独占性的。通常情况下，独占性回授比排他性回授排除、限制竞争的可能性更大。分析排他性回授和独占性回授对市场竞争产生的排除、限制影响时可以考虑以下因素：

（一）许可人是否就回授提供实质性的对价；

（二）许可人与被许可人在交叉许可中是否相互要求独占性回授或者排他性回授；

（三）回授是否导致改进或者新成果向单一经营者集中，使其获得或者增强市场控制力；

（四）回授是否影响被许可人进行改进的积极性。

如果许可人要求被许可人将上述改进或者新成果转让给许可人，或者其指定的第三方，分析该行为是否排除、限制竞争，同样考虑上述因素。

第十条 不质疑条款

不质疑条款是指在与知识产权许可相关的协议中，许可人要求被许可人不得对其知识产权有效性提出异议的一类条款。分析不质疑条款对市场竞争产生的排除、限制影响，可以考虑以下因素：

（一）许可人是否要求所有的被许可人不质疑其知识产权的有效性；

（二）不质疑条款涉及的知识产权许可是否有偿；

（三）不质疑条款涉及的知识产权是否可能构成下游市场的进入壁垒；

（四）不质疑条款涉及的知识产权是否阻碍其他竞争性知识产权的实施；

（五）不质疑条款涉及的知识产权许可是否具有排他性；

（六）被许可人质疑许可人知识产权的有效性是否可能因此遭受重大损失。

第十一条 标准制定

本指南所称标准制定，是指经营者共同制定或参与制定在一定范围内统一实施的涉及知识产权的标准。标准制定有助于实现不同产品之间的通用性，降低成本，提高效率，保证产品质量。但是，具有竞争关系的经营者共同参与标准制定可能排除、限制竞争，具体分析时可以考虑以下因素：

（一）是否没有正当理由，排除其他特定经营者；

- (二) 是否没有正当理由, 排斥特定经营者的相关方案;
- (三) 是否约定不实施其他竞争性标准;
- (四) 对行使标准中所包含的知识产权是否有必要、合理的约束机制。

第十二条 其他限制

经营者许可知识产权, 还可能涉及下列限制:

- (一) 限制知识产权的使用领域;
- (二) 限制利用知识产权提供的商品的销售或传播渠道、范围或者对象;
- (三) 限制经营者利用知识产权提供的商品数量;
- (四) 限制经营者使用具有竞争关系的技术或者提供具有竞争关系的商品。

上述限制通常具有商业合理性, 能够提高效率, 促进知识产权实施, 但是也可能对市场竞争产生排除、限制影响, 分析时可以考虑以下因素:

- (一) 限制的内容、程度及实施方式;
- (二) 利用知识产权提供的商品的特点;
- (三) 限制与知识产权许可条件的关系;
- (四) 是否包含多项限制;

(五) 如果其他经营者拥有的知识产权涉及具有替代关系的技术, 其他经营者是否实施相同或者类似的限制。

第十三条 安全港规则

为了提高执法效率, 给市场主体提供明确的预期, 设立安全港规则。安全港规则是指, 如果经营者符合下列条件之一, 通常不将其达成的涉及知识产权的协议认定为《反垄断法》第十三条第一款第六项和第十四条第三项规定的垄断协议, 但是有相反的证据证明该协议对市场竞争产生排除、限制影响的除外。

- (一) 具有竞争关系的经营者在相关市场的市场份额合计不超过 20%;
- (二) 经营者与交易相对人在受到涉及知识产权的协议影响的任一相关市场上的市场份额均不超过 30%;
- (三) 如果经营者在相关市场的份额难以获得, 或者市场份额不能准确反映经营者的市场地位, 但在相关市场上除协议各方控制的技术外, 存在四个或者四个以上能够以合理成本得到的由其他经营者独立控制的具有替代关系的技术。

第三章 涉及知识产权的滥用市场支配地位行为

认定涉及知识产权的滥用市场支配地位行为, 适用《反垄断法》第三章规定。通常情况下, 首先界定相关市场, 认定经营者在相关市场是否具有市场支配地位, 再根据个案情况, 具体分析行为是否构成滥用知识产权, 排除、限制竞争的行为。

第十四条 知识产权与市场支配地位的认定

经营者拥有知识产权,并不意味着其必然具有市场支配地位。认定拥有知识产权的经营者在相关市场上是否具有支配地位,应依据《反垄断法》第十八条、第十九条规定的认定或者推定经营者具有市场支配地位的因素和情形进行分析,结合知识产权的特点,还可具体考虑以下因素:

- (一) 交易相对人转向具有替代关系的技术或者商品等的可能性及转换成本;
- (二) 下游市场对利用知识产权所提供的商品的依赖程度;
- (三) 交易相对人对经营者的制衡能力。

第十五条 以不公平的高价许可知识产权

具有市场支配地位的经营者,可能滥用其市场支配地位,以不公平的高价许可知识产权,排除、限制竞争。分析其是否构成滥用市场支配地位行为,可以考虑以下因素:

- (一) 许可费的计算方法,及知识产权对相关商品价值的贡献;
- (二) 经营者对知识产权许可作出的承诺;
- (三) 知识产权的许可历史或者可比照的许可费标准;
- (四) 导致不公平高价许可的条件,包括超出知识产权的地域范围或者覆盖的商品范围收取许可费等;
- (五) 在一揽子许可时是否就过期或者无效的知识产权收取许可费。

分析经营者是否以不公平的高价许可标准必要专利,还可考虑符合相关标准的商品所承担的整体许可费情况及其对相关产业正常发展的影响。

第十六条 拒绝许可知识产权

拒绝许可是经营者行使知识产权的一种表现形式,一般情况下,经营者不承担与竞争对手或者交易相对人进行交易的义务。但是,具有市场支配地位的经营者,没有正当理由拒绝许可知识产权,可能构成滥用市场支配地位行为,排除、限制竞争。具体分析时,可以考虑以下因素:

- (一) 经营者对该知识产权许可做出的承诺;
- (二) 其他经营者进入相关市场是否必须获得该知识产权的许可;
- (三) 拒绝许可相关知识产权对市场竞争和经营者进行创新的影响及程度;
- (四) 被拒绝方是否缺乏支付合理许可费的意愿和能力等;
- (五) 经营者是否曾对被拒绝方提出过合理要约;
- (六) 拒绝许可相关知识产权是否会损害消费者利益或者社会公共利益。

第十七条 涉及知识产权的搭售

涉及知识产权的搭售,是指知识产权的许可、转让,以经营者接受其他知识产权的许可、转让,或者接受其他商品为条件。知识产权的一揽子许可也可能是

搭售的一种形式。具有市场支配地位的经营者，没有正当理由，可能通过上述搭售行为，排除、限制竞争。

分析涉及知识产权的搭售是否构成滥用市场支配地位行为，可以考虑以下因素：

- （一）是否违背交易相对人意愿；
- （二）是否符合交易惯例或者消费习惯；
- （三）是否无视相关知识产权或者商品的性质差异及相互关系；
- （四）是否具有合理性和必要性，如为实现技术兼容、产品安全、产品性能等所必不可少的措施等；
- （五）是否排除、限制其他经营者的交易机会；
- （六）是否限制消费者的选择权。

第十八条 涉及知识产权的附加不合理交易条件

具有市场支配地位的经营者，没有正当理由，在涉及知识产权的交易中附加下列交易条件，可能产生排除、限制竞争效果：

- （一）要求进行独占性回授或者排他性回授；
- （二）禁止交易相对人对其知识产权的有效性提出质疑，或者禁止交易相对人对其提起知识产权侵权诉讼；
- （三）限制交易相对人实施自有知识产权，限制交易相对人利用或者研发具有竞争关系的技术或者商品；
- （四）对期限届满或者被宣告无效的知识产权主张权利；
- （五）在不提供合理对价的情况下要求交易相对人与其进行交叉许可；
- （六）迫使或者禁止交易相对人与第三方进行交易，或者限制交易相对人与第三方进行交易的条件。

第十九条 涉及知识产权的差别待遇

在涉及知识产权的交易中，具有市场支配地位的经营者，没有正当理由，可能对条件实质相同的交易相对人实施不同的许可条件，排除、限制竞争。分析经营者实行的差别待遇是否构成滥用市场支配地位行为，可以考虑以下因素：

- （一）交易相对人的条件是否实质相同，包括相关知识产权的使用范围、不同交易相对人利用相关知识产权提供的商品是否存在替代关系等；
- （二）许可条件是否实质不同，包括许可数量、地域和期限等。除分析许可协议条款外，还需综合考虑许可人和被许可人之间达成的其他商业安排对许可条件的影响；
- （三）该差别待遇是否对被许可人参与市场竞争产生显著不利影响。

第四章 涉及知识产权的经营者集中

涉及知识产权的经营者集中有一定特殊性,主要体现在构成经营者集中的情形、审查的考虑因素和附加限制性条件等方面。审查涉及知识产权的经营者集中,适用《反垄断法》第四章规定。

第二十条 涉及知识产权的交易可能构成经营者集中的情形

经营者通过涉及知识产权的交易取得对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响,可能构成经营者集中。其中,分析知识产权转让或许可构成经营者集中情形时,可以考虑以下因素:

- (一) 知识产权是否构成独立业务;
- (二) 知识产权在上一会计年度是否产生了独立且可计算的营业额;
- (三) 知识产权许可的方式和期限。

第二十一条 涉及知识产权的经营者集中审查

如果涉及知识产权的安排是集中交易的实质性组成部分或者对交易目的的实现具有重要意义,在经营者集中审查过程中,考虑《反垄断法》第二十七条规定的因素,同时考虑知识产权的特点。

第二十二条 涉及知识产权的限制性条件类型

涉及知识产权的限制性条件包括结构性条件、行为性条件和综合性条件。附加涉及知识产权的限制性条件,通常根据个案情况,针对经营者集中具有或可能具有的排除、限制竞争效果,对限制性条件建议进行评估后确定。

第二十三条 涉及知识产权的结构性条件

经营者可以提出剥离知识产权或者知识产权所涉业务的限制性条件建议。经营者通常需确保知识产权受让方拥有必要的资源、能力并有意愿通过使用被剥离的知识产权或者从事所涉业务参与市场竞争。剥离应有效、可行、及时,以避免市场的竞争状况受到影响。

第二十四条 涉及知识产权的行为性条件

涉及知识产权的行为性条件根据个案情况确定,限制性条件建议可能涉及以下内容:

- (一) 知识产权许可;
- (二) 保持知识产权相关业务的独立运营,相关业务应具备在一定期间内进行有效竞争的条件;
- (三) 对知识产权许可条件进行约束,包括要求经营者在实施专利许可时遵守公平、合理、无歧视义务,不进行搭售等,经营者通常需通过具体安排确保其遵守该义务;

(四)收取合理的许可使用费,经营者通常应详细说明许可费率的计算方法、许可费的支付方式、公平的谈判条件和机会等。

第二十五条 涉及知识产权的综合性条件

经营者可将结构性条件和行为性条件相结合,提出涉及知识产权的综合性限制性条件建议。

第五章 涉及知识产权的其他情形

一些涉及知识产权的情形可能构成不同类型的垄断行为,也可能涉及特定主体,可根据个案情况进行分析,适用《反垄断法》的相关规定。

第二十六条 专利联营

专利联营,是指两个或者两个以上经营者将各自的专利共同许可给联营成员或者第三方。专利联营各方通常委托联营成员或者独立第三方对联营进行管理。联营具体方式包括达成协议,设立公司或者其他实体等。

专利联营一般可以降低交易成本,提高许可效率,具有促进竞争的效果。但是,专利联营也可能排除、限制竞争,具体分析时可以考虑以下因素:

- (一)经营者在相关市场的市场份额及其对市场的控制力;
- (二)联营中的专利是否涉及具有替代关系的技术;
- (三)是否限制联营成员单独对外许可专利或研发技术;
- (四)经营者是否通过联营交换商品价格、产量等信息;
- (五)经营者是否通过联营进行交叉许可、独占性回授或者排他性回授、订立不质疑条款及实施其他限制等;
- (六)经营者是否通过联营以不公平高价许可专利、搭售、附加不合理交易条件或者实行差别待遇等。

第二十七条 标准必要专利涉及的特殊问题

标准必要专利是指实施某项标准必不可少的专利。认定拥有标准必要专利的经营者是否具有市场支配地位,应依据本指南第十四条进行分析,同时还可以考虑以下因素:

- (一)标准的市场价值、应用范围和程度;
- (二)是否存在具有替代关系的标准或者技术,包括使用具有替代关系标准或者技术的可能性和转换成本;
- (三)行业对相关标准的依赖程度;
- (四)相关标准的演进情况与兼容性;
- (五)纳入标准的相关技术被替换的可能性。

拥有市场支配地位的标准必要专利权人通过请求法院或者相关部门作出或者颁发禁止使用相关知识产权的判决、裁定或者决定,迫使被许可人接受其提出的不公平高价许可费或者其他不合理的许可条件,可能排除、限制竞争。具体分析时,可以考虑以下因素:

(一) 谈判双方在谈判过程中的行为表现及其体现出的真实意愿;

(二) 相关标准必要专利所负担的有关承诺;

(三) 谈判双方在谈判过程中所提出的许可条件;

(四) 请求法院或者相关部门作出或者颁发禁止使用相关知识产权的判决、裁定或者决定对许可谈判的影响;

(五) 请求法院或者相关部门作出或者颁发禁止使用相关知识产权的判决、裁定或者决定对下游市场竞争和消费者利益的影响。

第二十八条 著作权集体管理

著作权集体管理通常有利于单个著作权人权利的行使,降低个人维权以及用户获得授权的成本,促进作品的传播和著作权保护。但是,著作权集体管理组织在开展活动过程中,有可能滥用知识产权,排除、限制竞争。具体分析时,可以根据行为的特征和表现形式,认定可能构成的垄断行为并分析相关因素。

三、横向垄断协议案件宽大制度适用指南

(国务院反垄断委员会 2019年1月4日)

第一条 指南的目的和依据

根据《中华人民共和国反垄断法》(下称《反垄断法》)第四十六条第二款规定,经营者主动向国务院反垄断执法机构(下称执法机构)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(下称宽大制度)。为指导在横向垄断协议案件中适用上述规定,提高执法机构工作的透明度,便于经营者申请宽大,根据《反垄断法》,制定本指南。

第二条 宽大制度的意义

横向垄断协议通常具有严重排除、限制竞争的效果,同时具有高度隐秘性,且经营者之间相对稳定,如果相关经营者能够主动配合,将极大降低执法机构发现横向垄断协议并展开调查的难度。因此,执法机构认为,对于愿意主动报告横向垄断协议并提供重要证据,同时停止涉嫌违法行为并配合执法机构调查的经营者,执法机构相应地对其减轻或者免除处罚,有助于提高执法机构发现并查处壅

断协议行为的效率，节约行政执法成本，维护消费者的利益。同时，执法机构也认为，给予经营者宽大的额度应当与经营者协助执法机构查处横向垄断协议案件的贡献程度相匹配。

第三条 指南的适用范围

本指南仅适用于横向垄断协议案件。

横向垄断协议是指《反垄断法》第十三条第一款所规定的具有竞争关系的经营者达成的垄断协议。本指南下文中所指的垄断协议均指横向垄断协议。

第四条 经营者申请宽大的时间

参与垄断协议的经营者可以在执法机构立案前或者依据《反垄断法》启动调查程序前，也可以在执法机构立案后或者依据《反垄断法》启动调查程序后、作出行政处罚事先告知前，向执法机构申请宽大。

第五条 经营者与执法机构的事先沟通

执法机构鼓励经营者尽可能早地报告垄断协议有关情况。经营者申请宽大前，可以匿名或者实名通过口头或者书面方式与执法机构进行沟通。

第六条 经营者申请免除处罚应提交的材料

第一个向执法机构提交垄断协议有关情况的报告及重要证据的经营者，可以申请免除处罚。

报告应当明确承认经营者从事了涉嫌违反《反垄断法》的垄断协议行为，详细说明达成和实施垄断协议的具体情况。报告需要包括以下信息：（一）垄断协议的参与者基本信息（包括但不限于名称、地址、联系方式及参与代表等）；（二）垄断协议的情况（包括但不限于联络的时间、地点、内容以及具体参与人员）；（三）垄断协议主要内容（包括但不限于涉及的商品或者服务、价格、数量等）及经营者达成和实施垄断协议情况；（四）影响的地域范围和市场规模；（五）实施垄断协议的持续时间；（六）证据材料的说明；（七）是否向其他境外执法机构申请宽大；（八）其他有关文件、材料。

经营者提供的重要证据是指：（一）执法机构尚未掌握案件线索或者证据的，足以使执法机构立案或者依据《反垄断法》启动调查程序的证据；（二）执法机构立案后或者依据《反垄断法》启动调查程序后，经营者提供的证据是执法机构尚未掌握的，并且能够认定构成《反垄断法》第十三条规定的垄断协议的。

第七条 经营者申请免除处罚的登记

第一个申请免除处罚的经营者向执法机构提交本指南第六条关于垄断协议的报告及重要证据的，执法机构向经营者出具书面回执，明确收到的时间及材料清单。

第一个申请免除处罚的经营者向执法机构提交的报告不符合本指南第六条第

二款要求的，执法机构将不出具书面回执。

第一个申请免除处罚的经营者向执法机构提交的报告符合本指南第六条第二款要求，但未提供证据或者证据不全的，执法机构可以进行登记，将出具本条第一款的书面回执，并要求经营者在规定的期限内补充相关证据。该期限一般最长不超过30日，特殊情况下可以延长至60日。如果经营者在执法机构要求的期限内补充提交相关证据，执法机构将以其收到报告的时间为申请宽大时间；经营者未在期限内按要求补充提交相关证据的，执法机构将取消其登记资格。

第一个申请免除处罚的经营者被取消登记资格后，在没有其他经营者申请宽大情况下，仍然可以完善相关证据，按照本条第一款规定向执法机构申请免除处罚；若其再次申请免除处罚前，已有其他经营者申请宽大的，被取消登记资格的经营者可以申请减轻处罚。

除前款规定的情形外，申请免除处罚的经营者被取消登记资格的，第一个已申请减轻处罚的经营者自动调整为免除处罚的申请者。

第八条 经营者申请减轻处罚应提交的证据

第一个之后提交垄断协议有关情况的报告及重要证据的经营者，可以向执法机构申请减轻处罚。执法机构向经营者出具书面回执，明确收到的时间及材料清单。

报告需要包括垄断协议的参与者、涉及的产品或者服务、达成和实施的时间、地域等。

经营者提供的重要证据，是执法机构尚未掌握的，并对最终认定垄断协议行为具有显著证明效力的证据，包括：（一）在垄断协议的达成方式和实施行为方面具有更大证明力或者补充证明价值的证据；（二）在垄断协议的内容、达成和实施的时间、涉及的产品或者服务范畴、参与成员等方面具有补充证明价值的证据；（三）其他能够证明和固定垄断协议证明力的证据。

第九条 经营者申请宽大的形式

经营者申请宽大的报告可以是口头或者书面形式。以口头形式报告的，将在执法机构办公场所进行录音、书面记录并由经营者授权的报告人签名确认；书面形式包括通过电子邮件、传真或者书面纸质材料等，但经营者需要签名、盖章或者以其他方式确认。

第十条 经营者获得宽大需要满足的其他条件

经营者申请宽大应按照本指南要求提交报告、证据，并且全部满足下列条件，可以获得宽大：

（一）申请宽大后立即停止涉嫌违法行为，但执法机构为保证调查工作顺利

进行而要求经营者继续实施上述行为的情况除外。经营者已经向境外执法机构申请宽大，并被要求继续实施上述行为的，应当向执法机构报告；

(二) 迅速、持续、全面、真诚地配合执法机构的调查工作；

(三) 妥善保存并提供证据和信息，不得隐匿、销毁、转移证据或者提供虚假材料、信息；

(四) 未经执法机构同意不得对外披露向执法机构申请宽大的情况；

(五) 不得有其他影响反垄断执法调查的行为。

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。

第十一条 经营者申请宽大顺位的确定

执法机构按照经营者申请宽大的时间先后为经营者排序，确定经营者申请宽大的顺位。

经营者未履行本指南第十条第一款所列义务的，执法机构将取消其顺位。申请免除处罚的经营者顺位被取消的，不得递补；申请减轻处罚的经营者顺位被取消后，其后顺位的经营者可以依次向前递补。

第十二条 执法机构的审理审查

执法机构调查认定垄断协议行为成立的，将根据经营者违法行为的情节轻重确定对经营者的处罚金额，并根据经营者申请宽大的顺位及本指南第十条情形作出是否给予经营者宽大以及处罚减免幅度。

一般情况下，执法机构在同一垄断协议案件中最多给予三个经营者宽大。如果案件重大复杂、涉及经营者众多，并且申请宽大的经营者确实提供了不同的重要证据，执法机构可以考虑给予更多的经营者宽大。

执法机构不予宽大的，不以经营者提交的材料作为认定经营者从事垄断协议行为的证据。

第十三条 执法机构免除、减轻经营者的罚款

对于第一顺位的经营者，执法机构可以对经营者免除全部罚款或者按照不低于80%的幅度减轻罚款。在执法机构立案前或者依据《反垄断法》启动调查程序前申请宽大并确定为第一顺位的经营者，执法机构将免除全部罚款，存在本指南第十条第二款情形的除外。

对于第二顺位的经营者，执法机构可以按照30%至50%的幅度减轻罚款；对于第三顺位的经营者，可以按照20%至30%的幅度减轻罚款；对于后序顺位的经营者，可以按照不高于20%的幅度减轻罚款。

本指南所称罚款是指，将申请罚款减免以外的所有情节综合考虑后确定对经营者作出的罚款金额。

第十四条 执法机构减免没收经营者的违法所得

为鼓励经营者主动报告垄断协议行为并提供重要证据,执法机构在减免罚款的同时可以考虑参考本指南第十三条处理经营者的违法所得。

第十五条 执法机构决定的公开

执法机构决定给予经营者宽大的,应当在决定中写明给予经营者宽大的结果和理由,并依法将决定及时向社会公布。

第十六条 执法机构的保密义务

对经营者依据本指南申请宽大所提交的报告、形成的文书等材料,未经经营者同意不得对外公开,任何单位、个人均无权查阅。

四、垄断案件经营者承诺指南

(国务院反垄断委员会 2019年1月4日)

第一条 指南的目的和依据

为了指导在垄断案件调查过程中适用经营者承诺及中止调查、终止调查程序(以下统称“经营者承诺制度”),提高反垄断执法工作透明度,根据《中华人民共和国反垄断法》(下称《反垄断法》),制定本指南。

在垄断案件调查中,依据《反垄断法》第四十五条的规定,被调查的经营者可以提出承诺,采取具体措施消除其行为后果,国务院反垄断执法机构(下称执法机构)可以接受经营者的承诺,决定中止调查和终止调查。这有助于提高反垄断执法效率,节约行政执法资源,同时也能够有效实现保护市场公平竞争、维护消费者利益和社会公共利益的目标。

第二条 经营者承诺制度的适用范围

对于具有竞争关系的经营者之间固定或者变更商品价格、限制商品生产或者销售数量、分割销售市场或者原材料采购市场的横向垄断协议案件,执法机构不应接受经营者提出承诺,实施中止调查。

对于其他垄断案件,经营者主动提出承诺,执法机构可以决定中止调查及终止调查程序。

第三条 中止调查及终止调查决定的法律后果

执法机构的中止调查及终止调查决定,不是对经营者的行为是否构成垄断行为作出认定。执法机构仍然可以依法对其他类似行为实施调查并作出行政处罚。中止调查及终止调查决定也不应作为认定该行为是否构成垄断行为的相关证据。

第四条 经营者提出与撤回承诺

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，不再接受经营者提出承诺。

鼓励经营者在执法机构采取《反垄断法》第三十九条所规定的任何措施后，作出行政处罚事先告知前提出承诺；经营者在行政处罚事先告知后提出承诺的，执法机构一般不再接受。

执法机构作出中止调查决定前，经营者可以撤回承诺。经营者撤回承诺的，执法机构将终止对经营者承诺的审查，继续对该涉嫌垄断行为进行调查，并不再接受经营者提出承诺。

第五条 经营者提出承诺前与执法机构的沟通

执法机构鼓励经营者在尽可能早的阶段提出承诺。经营者提出承诺前，可以与执法机构进行必要的沟通。

执法机构可以告知经营者涉嫌垄断行为的基本事实以及可能造成的影响，并可以与经营者进行沟通。在沟通基础上，由经营者自愿提出承诺。

第六条 经营者承诺的提出

经营者应以书面形式提出承诺。承诺通常载明下列事项：

- (一) 被调查的涉嫌垄断行为及可能造成的影响；
- (二) 承诺采取消除行为后果的具体措施；
- (三) 承诺采取的具体措施能够消除行为后果的说明；
- (四) 履行承诺的时间安排及方式；
- (五) 需要承诺的其他内容。

执法机构在收到经营者承诺后，向经营者出具书面回执，明确收到承诺的时间及材料清单。

第七条 经营者的承诺措施

经营者承诺的措施可以是结构性措施、行为性措施和综合性措施。承诺的措施需要明确、可行且可以自主实施。如果承诺的措施需经第三方同意方可实施，经营者需要提交第三方同意的书面意见。

前款所指的行为性措施包括调整定价策略、取消或者更改各类交易限制措施、开放网络或者平台等基础设施，许可专利、技术秘密或者其他知识产权等；结构性措施包括剥离有形资产、知识产权等无形资产或者相关权益等。

第八条 经营者与执法机构的沟通

经营者与执法机构可以就承诺内容进行沟通，包括案件事实的具体表述、承诺的措施能否有效消除涉嫌垄断行为的后果以及是否限于解决执法机构所关注的竞争问题等。

在沟通过程中，经执法机构和经营者一致同意，可以共同邀请第三方经营者、行业主管部门、行业协会、专家学者等共同参加讨论。

第九条 承诺措施公开征求意见与修改

执法机构认为经营者的涉嫌垄断行为已经影响到其他不特定多数的经营者、消费者的合法权益或者社会公共利益，可以就经营者承诺的措施向社会公开征求意见。征求意见的时间一般不少于30日。

对社会公众等各方提出的意见，执法机构认为需要采纳的，可以建议经营者对承诺的措施进行修改或者重新提出承诺措施。经营者不愿意对承诺的措施进行修改并且无法给出合理解释或者提出可行替代方案的，执法机构可以终止经营者承诺的审查与沟通过程，继续对涉嫌垄断行为进行调查。

如果修改后承诺的措施在性质或者范围上发生了重大改变，执法机构可以再次向社会公开征求意见。

第十条 经营者履行承诺措施的期限

经营者履行承诺措施的期限，由执法机构根据具体案情决定。

经营者在履行期限前已经完全履行承诺或者由于市场竞争状况发生重大变化已经没有必要继续履行承诺的，经营者可以申请提前终止调查。

第十一条 对承诺措施的分析审查

执法机构在对经营者的承诺进行审查时，可以综合考虑以下因素：

- （一）经营者实施涉嫌垄断行为的主观态度；
- （二）经营者实施涉嫌垄断行为的性质、持续时间、后果及社会影响；
- （三）经营者承诺的措施及其预期效果。

第十二条 中止调查决定

执法机构决定中止调查的，应当制作中止调查决定书，载明下列内容：

- （一）涉嫌垄断行为的事实及对竞争产生或者可能产生的影响；
- （二）经营者承诺的消除行为后果的措施；
- （三）经营者履行承诺的期限及方式；
- （四）经营者在规定的时限内向执法机构报告承诺履行情况的义务；
- （五）对经营者履行承诺的监督措施；
- （六）不履行或者不完全履行承诺的法律后果等。

第十三条 经营者承诺履行情况的报告与监督

经营者按照中止调查决定书的要求，向执法机构书面报告承诺的履行情况。

执法机构应当对经营者履行承诺的情况进行监督。

第十四条 经营者承诺措施的变更

经营者在履行承诺的过程中，因自身经营状况或者市场竞争状况等发生重大

变化，可以向执法机构申请变更承诺的措施。

执法机构将对经营者变更申请进行审查，并将是否同意经营者变更承诺措施的结果书面告知经营者。

执法机构认为经营者对承诺措施的变更可能影响到其他不特定多数的经营者、消费者的合法权益或者社会公共利益，就可以就经营者变更的承诺措施向社会公开征求意见。

第十五条 终止调查决定

经营者履行承诺的，执法机构可以决定终止调查，并制作终止调查决定书。

终止调查决定书需要载明下列内容：

- (一) 执法机构调查的经营者涉嫌垄断行为；
- (二) 经营者承诺的消除行为后果的措施；
- (三) 经营者履行承诺的情况；
- (四) 对经营者履行承诺的监督情况；
- (五) 终止涉嫌垄断行为的调查决定。

第十六条 中止调查、终止调查决定的公布

执法机构应当将中止调查决定、终止调查决定及时向社会公布。

第十七条 恢复调查决定

如果出现《反垄断法》第四十五条第三款所规定的情形，执法机构应当恢复对涉嫌垄断行为的调查。

行业主管部门、消费者或者其他经营者认为符合上述情形的，可以向执法机构提出恢复调查的建议，由执法机构审查后决定是否恢复调查。

第十八条 恢复调查后的中止调查和处罚

执法机构恢复调查后，不再接受经营者提出承诺。但是，依据《反垄断法》第四十五条第三款第（二）项恢复调查的，执法机构可以基于新的事实接受经营者提出承诺。

五、禁止垄断协议暂行规定

（国家市场监督管理总局令第10号公布 2019年6月26日）

第一条 为了预防和制止垄断协议，根据《中华人民共和国反垄断法》（以下简称反垄断法），制定本规定。

第二条 国家市场监督管理总局（以下简称市场监管总局）负责垄断协议的

反垄断执法工作。

市场监管总局根据反垄断法第十条第二款规定，授权各省、自治区、直辖市市场监督管理部门（以下简称省级市场监管部门）负责本行政区域内垄断协议的反垄断执法工作。

本规定所称反垄断执法机构包括市场监管总局和省级市场监管部门。

第三条 市场监管总局负责查处下列垄断协议：

- （一）跨省、自治区、直辖市的；
- （二）案情较为复杂或者在全国有重大影响的；
- （三）市场监管总局认为有必要直接查处的。

前款所列垄断协议，市场监管总局可以指定省级市场监管部门查处。

省级市场监管部门根据授权查处垄断协议时，发现不属于本部门查处范围，或者虽属于本部门查处范围，但有必要由市场监管总局查处的，应当及时向市场监管总局报告。

第四条 反垄断执法机构查处垄断协议时，应当平等对待所有经营者。

第五条 垄断协议是指排除、限制竞争的协议、决定或者其他协同行为。

协议或者决定可以是书面、口头等形式。

其他协同行为是指经营者之间虽未明确订立协议或者决定，但实质上存在协调一致的行为。

第六条 认定其他协同行为，应当考虑下列因素：

- （一）经营者的市场行为是否具有一致性；
- （二）经营者之间是否进行过意思联络或者信息交流；
- （三）经营者能否对行为的一致性作出合理解释；
- （四）相关市场的市场结构、竞争状况、市场变化等情况。

第七条 禁止具有竞争关系的经营者就商品或者服务（以下统称商品）价格达成下列垄断协议：

- （一）固定或者变更价格水平、价格变动幅度、利润水平或者折扣、手续费等其他费用；
- （二）约定采用据以计算价格的标准公式；
- （三）限制参与协议的经营者的自主定价权；
- （四）通过其他方式固定或者变更价格。

第八条 禁止具有竞争关系的经营者就限制商品的生产数量或者销售数量达成下列垄断协议：

- （一）以限制产量、固定产量、停止生产等方式限制商品的生产数量，或者限制特定品种、型号商品的生产数量；

(二) 以限制商品投放量等方式限制商品的销售数量, 或者限制特定品种、型号商品的销售数量;

(三) 通过其他方式限制商品的生产数量或者销售数量。

第九条 禁止具有竞争关系的经营者就分割销售市场或者原材料采购市场达成下列垄断协议:

(一) 划分商品销售地域、市场份额、销售对象、销售收入、销售利润或者销售商品的种类、数量、时间;

(二) 划分原料、半成品、零部件、相关设备等原材料的采购区域、种类、数量、时间或者供应商;

(三) 通过其他方式分割销售市场或者原材料采购市场。

前款规定中的原材料还包括经营者生产经营所必需的技术和服务。

第十条 禁止具有竞争关系的经营者就限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品达成下列垄断协议:

(一) 限制购买、使用新技术、新工艺;

(二) 限制购买、租赁、使用新设备、新产品;

(三) 限制投资、研发新技术、新工艺、新产品;

(四) 拒绝使用新技术、新工艺、新设备、新产品;

(五) 通过其他方式限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品。

第十一条 禁止具有竞争关系的经营者就联合抵制交易达成下列垄断协议:

(一) 联合拒绝向特定经营者供应或者销售商品;

(二) 联合拒绝采购或者销售特定经营者的商品;

(三) 联合限定特定经营者不得与其具有竞争关系的经营者进行交易;

(四) 通过其他方式联合抵制交易。

第十二条 禁止经营者与交易相对人就商品价格达成下列垄断协议:

(一) 固定向第三人转售商品的价格水平、价格变动幅度、利润水平或者折扣、手续费等其他费用;

(二) 限定向第三人转售商品的最低价格, 或者通过限定价格变动幅度、利润水平或者折扣、手续费等其他费用限定向第三人转售商品的最低价格;

(三) 通过其他方式固定转售商品价格或者限定转售商品最低价格。

第十三条 不属于本规定第七条至第十二条所列情形的其他协议、决定或者协同行为, 有证据证明排除、限制竞争的, 应当认定为垄断协议并予以禁止。

前款规定的垄断协议由市场监管总局负责认定, 认定时应当考虑下列因素:

(一) 经营者达成、实施协议的事实;

(二) 市场竞争状况;

- (三) 经营者在相关市场中的市场份额及其对市场的控制力;
- (四) 协议对商品价格、数量、质量等方面的影响;
- (五) 协议对市场进入、技术进步等方面的影响;
- (六) 协议对消费者、其他经营者的影响;
- (七) 与认定垄断协议有关的其他因素。

第十四条 禁止行业协会从事下列行为:

- (一) 制定、发布含有排除、限制竞争内容的行业协会章程、规则、决定、通知、标准等;
- (二) 召集、组织或者推动本行业的经营者达成含有排除、限制竞争内容的协议、决议、纪要、备忘录等;
- (三) 其他组织本行业经营者达成或者实施垄断协议的行为。

本规定所称行业协会是指由同行业经济组织和个人组成,行使行业服务和自律管理职能的各种协会、学会、商会、联合会、促进会等社会团体法人。

第十五条 反垄断执法机构依据职权,或者通过举报、上级机关交办、其他机关移送、下级机关报告、经营者主动报告等途径,发现涉嫌垄断协议。

第十六条 举报采用书面形式并提供相关事实和证据的,反垄断执法机构应当进行必要的调查。书面举报一般包括下列内容:

- (一) 举报人的基本情况;
- (二) 被举报人的基本情况;
- (三) 涉嫌垄断协议的相关事实和证据;
- (四) 是否就同一事实已向其他行政机关举报或者向人民法院提起诉讼。

反垄断执法机构根据工作需要,可以要求举报人补充举报材料。

第十七条 反垄断执法机构经过对涉嫌垄断协议的必要调查,决定是否立案。

省级市场监管部门应当自立案之日起7个工作日内向市场监管总局备案。

第十八条 市场监管总局在查处垄断协议时,可以委托省级市场监管部门进行调查。

省级市场监管部门在查处垄断协议时,可以委托下级市场监管部门进行调查。

受委托的市场监管部门在委托范围内,以委托机关的名义实施调查,不得再委托其他行政机关、组织或者个人进行调查。

第十九条 省级市场监管部门查处涉嫌垄断协议时,可以根据需要商请相关省级市场监管部门协助调查,相关省级市场监管部门应当予以协助。

第二十条 反垄断执法机构对垄断协议进行行政处罚的,应当依法制作行政

处罚决定书。

行政处罚决定书的内容包括：

- (一) 经营者的姓名或者名称、地址等基本情况；
- (二) 案件来源及调查经过；
- (三) 违法事实和相关证据；
- (四) 经营者陈述、申辩的采纳情况及理由；
- (五) 行政处罚的内容和依据；
- (六) 行政处罚的履行方式、期限；
- (七) 不服行政处罚决定，申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；
- (八) 作出行政处罚决定的反垄断执法机构名称和作出决定的日期。

第二十一条 涉嫌垄断协议的经营者在被调查期间，可以提出中止调查申请，承诺在反垄断执法机构认可的期限内采取具体措施消除行为影响。

中止调查申请应当以书面形式提出，并由经营者负责人签字并盖章。申请书应当载明下列事项：

- (一) 涉嫌垄断协议的事实；
- (二) 承诺采取消除行为后果的具体措施；
- (三) 履行承诺的时限；
- (四) 需要承诺的其他内容。

反垄断执法机构对涉嫌垄断协议调查核实后，认为构成垄断协议的，应当依法作出处理决定，不再接受经营者提出的中止调查申请。

第二十二条 反垄断执法机构根据被调查经营者的中止调查申请，在考虑行为的性质、持续时间、后果、社会影响、经营者承诺的措施及其预期效果等具体情况后，决定是否中止调查。

对于符合本规定第七条至第九条规定的涉嫌垄断协议，反垄断执法机构不得接受中止调查申请。

第二十三条 反垄断执法机构决定中止调查的，应当制作中止调查决定书。

中止调查决定书应当载明被调查经营者涉嫌达成垄断协议的事实、承诺的具体内容、消除影响的具体措施、履行承诺的时限以及未履行或者未完全履行承诺的法律后果等内容。

第二十四条 决定中止调查的，反垄断执法机构应当对经营者履行承诺的情况进行监督。

经营者应当在规定的时限内向反垄断执法机构书面报告承诺履行情况。

第二十五条 反垄断执法机构确定经营者已经履行承诺的，可以决定终止调查，并制作终止调查决定书。

终止调查决定书应当载明被调查经营者涉嫌垄断协议的事实、承诺的具体内容、履行承诺的情况、监督情况等内容。

有下列情形之一的，反垄断执法机构应当恢复调查：

- (一) 经营者未履行或者未完全履行承诺的；
- (二) 作出中止调查决定所依据的事实发生重大变化的；
- (三) 中止调查决定是基于经营者提供的不完整或者不真实的信息作出的。

第二十六条 经营者能够证明被调查的垄断协议属于反垄断法第十五条规定情形的，不适用本规定第七条至第十三条的规定。

第二十七条 反垄断执法机构认定被调查的垄断协议是否属于反垄断法第十五条规定的情形，应当考虑下列因素：

- (一) 协议实现该情形的具体形式和效果；
- (二) 协议与实现该情形之间的因果关系；
- (三) 协议是否是实现该情形的必要条件；
- (四) 其他可以证明协议属于相关情形的因素。

反垄断执法机构认定消费者能否分享协议产生的利益，应当考虑消费者是否因协议的达成、实施在商品价格、质量、种类等方面获得利益。

第二十八条 反垄断执法机构认定被调查的垄断协议属于反垄断法第十五条规定情形的，应当终止调查并制作终止调查决定书。终止调查决定书应当载明协议的基本情况、适用反垄断法第十五条的依据和理由等内容。

反垄断执法机构作出终止调查决定后，因情况发生重大变化，导致被调查的协议不再符合反垄断法第十五条规定情形的，反垄断执法机构应当重新启动调查。

第二十九条 省级市场监管部门作出中止调查决定、终止调查决定或者行政处罚告知前，应当向市场监管总局报告。

省级市场监管部门向被调查经营者送达中止调查决定书、终止调查决定书或者行政处罚决定书后，应当在7个工作日内向市场监管总局备案。

第三十条 反垄断执法机构作出行政处理决定后，依法向社会公布。其中，行政处罚信息应当依法通过国家企业信用信息公示系统向社会公示。

第三十一条 市场监管总局应当加强对省级市场监管部门查处垄断协议的指导和监督，统一执法标准。

省级市场监管部门应当严格按照市场监管总局相关规定查处垄断协议案件。

第三十二条 经营者违反本规定，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。

行业协会违反本规定，组织本行业的经营者达成垄断协议的，反垄断执法机

构可以对其处五十万元以下的罚款；情节严重的，反垄断执法机构可以提请社会团体登记管理机关依法撤销登记。

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、情节、程度、持续时间等因素。

经营者因行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力而达成垄断协议的，按照前款规定处理。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。

第三十三条 参与垄断协议的经营者主动报告达成垄断协议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罚。

重要证据是指能够对反垄断执法机构启动调查或者对认定垄断协议起到关键性作用的证据，包括参与垄断协议的经营者、涉及的商品范围、达成协议的内容和方式、协议的具体实施等情况。

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、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；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罚款；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罚款。

第三十五条 本规定对垄断协议调查、处罚程序未做规定的，依照《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》执行，有关时限、立案、案件管辖的规定除外。

反垄断执法机构组织行政处罚听证的，依照《市场监督管理行政处罚听证暂行办法》执行。

第三十六条 本规定自2019年9月1日起施行。2009年5月26日原国家工商行政管理总局令第42号公布的《工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定》、2010年12月31日原国家工商行政管理总局令第53号公布的《工商行政管理机关禁止垄断协议行为的规定》同时废止。

六、禁止滥用市场支配地位行为暂行规定

（国家市场监督管理总局令第11号公布 2019年6月26日）

第一条 为了预防和制止滥用市场支配地位行为，根据《中华人民共和国反

垄断法》(以下简称反垄断法),制定本规定。

第二条 国家市场监督管理总局(以下简称市场监管总局)负责滥用市场支配地位行为的反垄断执法工作。

市场监管总局根据反垄断法第十条第二款规定,授权各省、自治区、直辖市市场监督管理部门(以下简称省级市场监管部门)负责本行政区域内滥用市场支配地位行为的反垄断执法工作。

本规定所称反垄断执法机构包括市场监管总局和省级市场监管部门。

第三条 市场监管总局负责查处下列滥用市场支配地位行为:

- (一)跨省、自治区、直辖市的;
- (二)案情较为复杂或者在全国有重大影响的;
- (三)市场监管总局认为有必要直接查处的。

前款所列滥用市场支配地位行为,市场监管总局可以指定省级市场监管部门查处。

省级市场监管部门根据授权查处滥用市场支配地位行为时,发现不属于本部门查处范围,或者虽属于本部门查处范围,但有必要由市场监管总局查处的,应当及时向市场监管总局报告。

第四条 反垄断执法机构查处滥用市场支配地位行为时,应当平等对待所有经营者。

第五条 市场支配地位是指经营者在相关市场内具有能够控制商品或者服务(以下统称商品)价格、数量或者其他交易条件,或者能够阻碍、影响其他经营者进入相关市场能力的市场地位。

本条所称其他交易条件是指除商品价格、数量之外能够对市场交易产生实质影响的其他因素,包括商品品种、商品品质、付款条件、交付方式、售后服务、交易选择、技术约束等。

本条所称能够阻碍、影响其他经营者进入相关市场,包括排除其他经营者进入相关市场,或者延缓其他经营者在合理时间内进入相关市场,或者导致其他经营者虽能够进入该相关市场但进入成本大幅提高,无法与现有经营者开展有效竞争等情形。

第六条 根据反垄断法第十八条第一项,确定经营者在相关市场的市场份额,可以考虑一定时期内经营者的特定商品销售金额、销售数量或者其他指标在相关市场所占的比重。

分析相关市场竞争状况,可以考虑相关市场的发展状况、现有竞争者的数量 and 市场份额、商品差异程度、创新和技术变化、销售和采购模式、潜在竞争者情况等因素。

第七条 根据反垄断法第十八条第二项，确定经营者控制销售市场或者原材料采购市场的能力，可以考虑该经营者控制产业链上下游市场的能力，控制销售渠道或者采购渠道的能力，影响或者决定价格、数量、合同期限或者其他交易条件的能力，以及优先获得企业生产经营所必需的原料、半成品、零部件、相关设备以及需要投入的其他资源的能力等因素。

第八条 根据反垄断法第十八条第三项，确定经营者的财力和技术条件，可以考虑该经营者的资产规模、盈利能力、融资能力、研发能力、技术装备、技术创新和应用能力、拥有的知识产权等，以及该财力和技术条件能够以何种方式和程度促进该经营者业务扩张或者巩固、维持市场地位等因素。

第九条 根据反垄断法第十八条第四项，确定其他经营者对该经营者在交易上的依赖程度，可以考虑其他经营者与该经营者之间的交易关系、交易量、交易持续时间、在合理时间内转向其他交易相对人的难易程度等因素。

第十条 根据反垄断法第十八条第五项，确定其他经营者进入相关市场的难易程度，可以考虑市场准入、获取必要资源的难度、采购和销售渠道的控制情况、资金投入规模、技术壁垒、品牌依赖、用户转换成本、消费习惯等因素。

第十一条 根据反垄断法第十八条和本规定第六条至第十条规定认定互联网等新业态经营者具有市场支配地位，可以考虑相关行业竞争特点、经营模式、用户数量、网络效应、锁定效应、技术特性、市场创新、掌握和处理相关数据的能力及经营者在关联市场的市场力量等因素。

第十二条 根据反垄断法第十八条和本规定第六条至第十条认定知识产权领域经营者具有市场支配地位，可以考虑知识产权的替代性、下游市场对利用知识产权所提供商品的依赖程度、交易相对人对经营者的制衡能力等因素。

第十三条 认定两个以上的经营者具有市场支配地位，除考虑本规定第六条至第十二条规定的因素外，还应当考虑市场结构、相关市场透明度、相关商品同质化程度、经营者行为一致性等因素。

第十四条 禁止具有市场支配地位的经营者以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品。

认定“不公平的高价”或者“不公平的低价”，可以考虑下列因素：

（一）销售价格或者购买价格是否明显高于或者明显低于其他经营者在相同或者相似市场条件下销售或者购买同种商品或者可比较商品的价格；

（二）销售价格或者购买价格是否明显高于或者明显低于同一经营者在其他相同或者相似市场条件区域销售或者购买商品的价格；

（三）在成本基本稳定的情况下，是否超过正常幅度提高销售价格或者降低购买价格；

（四）销售商品的提价幅度是否明显高于成本增长幅度，或者购买商品的降价幅度是否明显高于交易相对人成本降低幅度；

（五）需要考虑的其他相关因素。

认定市场条件相同或者相似，应当考虑销售渠道、销售模式、供求状况、监管环境、交易环节、成本结构、交易情况等因素。

第十五条 禁止具有市场支配地位的经营者没有正当理由，以低于成本的价格销售商品。

认定低于成本的价格销售商品，应当重点考虑价格是否低于平均可变成本。平均可变成本是指随着生产的商品数量变化而变动的每单位成本。涉及互联网等新经济业态中的免费模式，应当综合考虑经营者提供的免费商品以及相关收费商品等情况。

本条所称“正当理由”包括：

（一）降价处理鲜活商品、季节性商品、有效期限即将到期的商品和积压商品的；

（二）因清偿债务、转产、歇业降价销售商品的；

（三）在合理期限内为推广新商品进行促销的；

（四）能够证明行为具有正当性的其他理由。

第十六条 禁止具有市场支配地位的经营者没有正当理由，通过下列方式拒绝与交易相对人进行交易：

（一）实质性削减与交易相对人的现有交易数量；

（二）拖延、中断与交易相对人的现有交易；

（三）拒绝与交易相对人进行新的交易；

（四）设置限制性条件，使交易相对人难以与其进行交易；

（五）拒绝交易相对人在生产经营活动中，以合理条件使用其必需设施。

在依据前款第五项认定经营者滥用市场支配地位时，应当综合考虑以合理的投入另行投资建设或者另行开发建造该设施的可行性、交易相对人有效开展生产经营活动对该设施的依赖程度、该经营者提供该设施的可能性以及对自身生产经营活动造成的影响等因素。

本条所称“正当理由”包括：

（一）因不可抗力等客观原因无法进行交易；

（二）交易相对人有不良信用记录或者出现经营状况恶化等情况，影响交易安全；

（三）与交易相对人进行交易将使经营者利益发生不当减损；

（四）能够证明行为具有正当性的其他理由。

第十七条 禁止具有市场支配地位的经营者没有正当理由，从事下列限定交易行为：

- (一) 限定交易相对人只能与其进行交易；
- (二) 限定交易相对人只能与其指定的经营者进行交易；
- (三) 限定交易相对人不得与特定经营者进行交易。

从事上述限定交易行为可以是直接限定，也可以是以设定交易条件等方式变相限定。

本条所称“正当理由”包括：

- (一) 为满足产品安全要求所必须；
- (二) 为保护知识产权所必须；
- (三) 为保护针对交易进行的特定投资所必须；
- (四) 能够证明行为具有正当性的其他理由。

第十八条 禁止具有市场支配地位的经营者没有正当理由搭售商品，或者在交易时附加其他不合理的交易条件：

- (一) 违背交易惯例、消费习惯或者无视商品的功能，将不同商品捆绑销售或者组合销售；
- (二) 对合同期限、支付方式、商品的运输及交付方式或者服务的提供方式等附加不合理的限制；
- (三) 对商品的销售地域、销售对象、售后服务等附加不合理的限制；
- (四) 交易时在价格之外附加不合理费用；
- (五) 附加与交易标的无关的交易条件。

本条所称“正当理由”包括：

- (一) 符合正当的行业惯例和交易习惯；
- (二) 为满足产品安全要求所必须；
- (三) 为实现特定技术所必须；
- (四) 能够证明行为具有正当性的其他理由。

第十九条 禁止具有市场支配地位的经营者没有正当理由，对条件相同的交易相对人在交易条件上实行下列差别待遇：

- (一) 实行不同的交易价格、数量、品种、品质等级；
- (二) 实行不同的数量折扣等优惠条件；
- (三) 实行不同的付款条件、交付方式；
- (四) 实行不同的保修内容和期限、维修内容和时间、零配件供应、技术指导等售后服务条件。

条件相同是指交易相对人之间在交易安全、交易成本、规模和能力、信用状

况、所处交易环节、交易持续时间等方面不存在实质性影响交易的差别。

本条所称“正当理由”包括：

(一) 根据交易相对人实际需求且符合正当的交易习惯和行业惯例，实行不同交易条件；

(二) 针对新用户的首次交易在合理期限内开展的优惠活动；

(三) 能够证明行为具有正当性的其他理由。

第二十条 反垄断执法机构认定本规定第十四条所称的“不公平”和第十五条至第十九条所称的“正当理由”，还应当考虑下列因素：

(一) 有关行为是否为法律、法规所规定；

(二) 有关行为对社会公共利益的影响；

(三) 有关行为对经济运行效率、经济发展的影响；

(四) 有关行为是否为经营者正常经营及实现正常效益所必需；

(五) 有关行为对经营者业务发展、未来投资、创新方面的影响；

(六) 有关行为是否能够使交易相对人或者消费者获益。

第二十一条 市场监管总局认定其他滥用市场支配地位行为，应当同时符合下列条件：

(一) 经营者具有市场支配地位；

(二) 经营者实施了排除、限制竞争行为；

(三) 经营者实施相关行为不具有正当理由；

(四) 经营者相关行为对市场竞争具有排除、限制影响。

第二十二条 供水、供电、供气、供热、电信、有线电视、邮政、交通运输等公用事业领域经营者应当依法经营，不得滥用其市场支配地位损害消费者利益。

第二十三条 反垄断执法机构依据职权，或者通过举报、上级机关交办、其他机关移送、下级机关报告、经营者主动报告等途径，发现涉嫌滥用市场支配地位行为。

第二十四条 举报采用书面形式并提供相关事实和证据的，反垄断执法机构应当进行必要的调查。书面举报一般包括下列内容：

(一) 举报人的基本情况；

(二) 被举报人的基本情况；

(三) 涉嫌滥用市场支配地位行为的相关事实和证据；

(四) 是否就同一事实已向其他行政机关举报或者向人民法院提起诉讼。

反垄断执法机构根据工作需要，可以要求举报人补充举报材料。

第二十五条 反垄断执法机构经过对涉嫌滥用市场支配地位行为必要的调

查，决定是否立案。

省级市场监管部门应当自立案之日起7个工作日内向市场监管总局备案。

第二十六条 市场监管总局在查处滥用市场支配地位行为时，可以委托省级市场监管部门进行调查。

省级市场监管部门在查处滥用市场支配地位行为时，可以委托下级市场监管部门进行调查。

受委托的市场监管部门在委托范围内，以委托机关的名义实施调查，不得再委托其他行政机关、组织或者个人进行调查。

第二十七条 省级市场监管部门查处涉嫌滥用市场支配地位行为时，可以根据需要商请相关省级市场监管部门协助调查，相关省级市场监管部门应当予以协助。

第二十八条 反垄断执法机构对滥用市场支配地位行为进行行政处罚的，应当依法制作行政处罚决定书。

行政处罚决定书的内容包括：

- (一) 经营者的姓名或者名称、地址等基本情况；
- (二) 案件来源及调查经过；
- (三) 违法事实和相关证据；
- (四) 经营者陈述、申辩的采纳情况及理由；
- (五) 行政处罚的内容和依据；
- (六) 行政处罚的履行方式、期限；
- (七) 不服行政处罚决定，申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；
- (八) 作出行政处罚决定的反垄断执法机构名称和作出决定的日期。

第二十九条 涉嫌滥用市场支配地位的经营者在被调查期间，可以提出中止调查申请，承诺在反垄断执法机构认可的期限内采取具体措施消除行为影响。

中止调查申请应当以书面形式提出，并由经营者负责人签字并盖章。申请书应当载明下列事项：

- (一) 涉嫌滥用市场支配地位行为的事实；
- (二) 承诺采取消除行为后果的具体措施；
- (三) 履行承诺的时限；
- (四) 需要承诺的其他内容。

反垄断执法机构对涉嫌滥用市场支配地位行为调查核实后，认为构成涉嫌滥用市场支配地位行为的，应当依法作出处理决定，不再接受经营者提出的中止调查申请。

第三十条 反垄断执法机构根据被调查经营者的中止调查申请，在考虑行为

的性质、持续时间、后果、社会影响、经营者承诺的措施及其预期效果等具体情况后,决定是否中止调查。

第三十一条 反垄断执法机构决定中止调查的,应当制作中止调查决定书。

中止调查决定书应当载明被调查经营者涉嫌滥用市场支配地位行为的事实、承诺的具体内容、消除影响的具体措施、履行承诺的时限以及未履行或者未完全履行承诺的法律后果等内容。

第三十二条 决定中止调查的,反垄断执法机构应当对经营者履行承诺的情况进行监督。

经营者应当在规定的时限内向反垄断执法机构书面报告承诺履行情况。

第三十三条 反垄断执法机构确定经营者已经履行承诺的,可以决定终止调查,并制作终止调查决定书。

终止调查决定书应当载明被调查经营者涉嫌滥用市场支配地位行为的事实、承诺的具体内容、履行承诺的情况、监督情况等内容。

有下列情形之一的,反垄断执法机构应当恢复调查:

- (一) 经营者未履行或者未完全履行承诺的;
- (二) 作出中止调查决定所依据的事实发生重大变化的;
- (三) 中止调查决定是基于经营者提供的不完整或者不真实的信息作出的。

第三十四条 省级市场监管部门作出中止调查决定、终止调查决定或者行政处罚告知前,应当向市场监管总局报告。

省级市场监管部门向被调查经营者送达中止调查决定书、终止调查决定书或者行政处罚决定书后,应当在7个工作日内向市场监管总局备案。

第三十五条 反垄断执法机构作出行政处理决定后,依法向社会公布。其中,行政处罚信息应当依法通过国家企业信用信息公示系统向社会公示。

第三十六条 市场监管总局应当加强对省级市场监管部门查处滥用市场支配地位行为的指导和监督,统一执法标准。

省级市场监管部门应当严格按照市场监管总局相关规定查处滥用市场支配地位行为。

第三十七条 经营者滥用市场支配地位的,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。

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、情节、程度、持续时间等因素。

经营者因行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力而滥用市场支配地位的,按照前款规定处理。经营者能够证明其从事的滥用市场支配地位行为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。

第三十八条 本规定对滥用市场支配地位行为调查、处罚程序未做规定的，依照《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》执行，有关时限、立案、案件管辖的规定除外。

反垄断执法机构组织行政处罚听证的，依照《市场监督管理行政处罚听证暂行办法》执行。

第三十九条 本规定自2019年9月1日起施行。2010年12月31日原国家工商行政管理总局令第54号公布的《工商行政管理机关禁止滥用市场支配地位行为规定》同时废止。

七、制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定

(国家市场监督管理总局令第12号公布 2019年6月26日)

第一条 为了预防和制止滥用行政权力排除、限制竞争行为，根据《中华人民共和国反垄断法》(以下简称反垄断法)，制定本规定。

第二条 国家市场监督管理总局(以下简称市场监管总局)负责滥用行政权力排除、限制竞争行为的反垄断执法工作。

市场监管总局根据反垄断法第十条第二款规定，授权各省、自治区、直辖市人民政府市场监督管理部门(以下统称省级市场监管部门)负责本行政区域内滥用行政权力排除、限制竞争行为的反垄断执法工作。

本规定所称反垄断执法机构包括市场监管总局和省级市场监管部门。

第三条 市场监管总局负责对下列滥用行政权力排除、限制竞争行为进行调查，提出依法处理的建议(以下简称查处)：

- (一) 在全国范围内有影响的；
- (二) 省级人民政府实施的；
- (三) 案情较为复杂或者市场监管总局认为有必要直接查处的。

前款所列的滥用行政权力排除、限制竞争行为，市场监管总局可以指定省级市场监管部门查处。

省级市场监管部门查处滥用行政权力排除、限制竞争行为时，发现不属于本部门查处范围，或者虽属于本部门查处范围，但有必要由市场监管总局查处的，应当及时向市场监管总局报告。

第四条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥

用行政权力,实施下列行为,限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品和服务(以下统称商品):

(一)以明确要求、暗示、拒绝或者拖延行政审批、重复检查、不予接入平台或者网络等方式,限定或者变相限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品;

(二)通过限制投标人所在地、所有制形式、组织形式等方式,限定或者变相限定经营、购买、使用特定投标人提供的商品;

(三)没有法律、法规依据,通过设置项目库、名录库等方式,限定或者变相限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品;

(四)限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品的其他行为。

第五条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力,实施下列行为,妨碍商品在地区之间的自由流通:

(一)对外地商品设定歧视性收费项目、实行歧视性收费标准,或者规定歧视性价格、实行歧视性补贴政策;

(二)对外地商品规定与本地同类商品不同的技术要求、检验标准,或者对外地商品采取重复检验、重复认证等措施,阻碍、限制外地商品进入本地市场;

(三)没有法律、法规依据,采取专门针对外地商品的行政许可、备案,或者对外地商品实施行政许可、备案时,设定不同的许可或者备案条件、程序、期限等,阻碍、限制外地商品进入本地市场;

(四)没有法律、法规依据,设置关卡、通过软件或者互联网设置屏蔽等手段,阻碍、限制外地商品进入本地市场或者本地商品运往外地市场;

(五)妨碍商品在地区之间自由流通的其他行为。

第六条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力,实施下列行为,排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动:

(一)不依法发布信息;

(二)明确外地经营者不能参与本地特定的招标投标活动;

(三)对外地经营者设定歧视性的资质要求或者评审标准;

(四)通过设定与招标项目的具体特点和实际需要不相适应或者与合同履行无关的资格、技术和商务条件,变相限制外地经营者参加本地招标投标活动;

(五)排斥或者限制外地经营者参加本地招标投标活动的其他行为。

第七条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力,实施下列行为,排斥或者限制外地经营者在本地投资或者设立分支机构:

(一)拒绝外地经营者在本地投资或者设立分支机构;

(二) 没有法律、法规依据, 对外地经营者在本地投资的规模、方式以及设立分支机构的地 址、商业模式等进行限制;

(三) 对外地经营者在本地 的投资或者设立的分支机构在投资、经营规模、经营方式、税费缴纳等方面规定与本地经营者不同的要求, 在安全生产、节能环保、质量标准等方面实行歧视性待遇;

(四) 排斥或者限制外地经营者在本地投资或者设立分支机构的其他行为。

第八条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织不得滥用行政权力, 强制或者变相强制经营者从事反垄断法规定的垄断行为。

第九条 行政机关不得滥用行政权力, 以规定、办法、决定、公告、通知、意见、会议纪要等形式, 制定、发布含有排除、限制竞争内容的市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施。

第十条 反垄断执法机构依据职权, 或者通过举报、上级机关交办、其他机关移送、下级机关报告等途径, 发现涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为。

第十一条 对涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为, 任何单位和个人有权向反垄断执法机构举报。反垄断执法机构应当为举报人保密。

第十二条 举报采用书面形式并提供相关事实和证据的, 反垄断执法机构应当进行必要的调查。书面举报一般包括下列内容:

- (一) 举报人的基本情况;
- (二) 被举报人的基本情况;
- (三) 涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为的相关事实和证据;
- (四) 是否就同一事实已向其他行政机关举报或者向人民法院提起诉讼。

第十三条 反垄断执法机构负责所管辖案件的受理。省级以下市场监管部门收到举报材料或者发现案件线索的, 应当在 7 个工作日内将相关材料报送省级市场监管部门。

对于被举报人信息不完整、相关事实不清晰的举报, 受理机关可以通知举报人及时补正。

第十四条 反垄断执法机构经过对涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为的必要调查, 决定是否立案。

当事人在上述调查期间已经采取措施停止相关行为, 消除相关后果的, 可以不予立案。

省级市场监管部门应当自立案之日起 7 个工作日内向市场监管总局备案。

第十五条 立案后, 反垄断执法机构应当及时进行调查, 依法向有关单位和个人了解情况, 收集、调取证据。

第十六条 市场监管总局在查处涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为时，可以委托省级市场监管部门进行调查。

省级市场监管部门在查处涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为时，可以委托下级市场监管部门进行调查。

受委托的市场监管部门在委托范围内，以委托机关的名义进行调查，不得再委托其他行政机关、组织或者个人进行调查。

第十七条 省级市场监管部门查处涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为时，可以根据需要商请相关省级市场监管部门协助调查，相关省级市场监管部门应当予以协助。

第十八条 被调查单位和个人有权陈述意见。

反垄断执法机构应当对被调查单位和个人提出的事实、理由和证据进行核实。

第十九条 经调查，反垄断执法机构认为构成滥用行政权力排除、限制竞争行为的，可以向有关上级机关提出依法处理的建议。

在调查期间，当事人主动采取措施停止相关行为，消除相关后果的，反垄断执法机构可以结束调查。

经调查，反垄断执法机构认为不构成滥用行政权力排除、限制竞争行为的，应当结束调查。

第二十条 反垄断执法机构向有关上级机关提出依法处理建议的，应当制作行政建议书。行政建议书应当载明以下事项：

- (一) 主送单位名称；
- (二) 被调查单位名称；
- (三) 违法事实；
- (四) 被调查单位的陈述意见及采纳情况；
- (五) 处理建议及依据；
- (六) 反垄断执法机构名称、公章及日期。

前款第五项规定的处理建议应当具体、明确，可以包括停止实施有关行为、废止有关文件并向社会公开、修改文件的有关内容并向社会公开文件的修改情况等。

第二十一条 省级市场监管部门在提出依法处理的建议或者结束调查前，应当向市场监管总局报告。提出依法处理的建议后7个工作日内，向市场监管总局备案。

反垄断执法机构认为构成滥用行政权力排除、限制竞争行为的，依法向社会公布。

第二十二条 市场监管总局应当加强对省级市场监管部门查处滥用行政权力排除、限制竞争行为的指导和监督，统一执法标准。

省级市场监管部门应当严格按照市场监管总局相关规定查处滥用行政权力排除、限制竞争行为。

第二十三条 对反垄断执法机构依法实施的调查，当事人拒绝提供有关材料、信息，或者提供虚假材料、信息，或者隐匿、销毁、转移证据，或者有其他拒绝、阻碍调查行为的，反垄断执法机构可以向其上级机关、监察机关等反映情况。

第二十四条 反垄断执法机构工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者泄露执法过程中知悉的国家秘密和商业秘密的，依照有关规定处理。

第二十五条 本规定自2019年9月1日起施行。2009年5月26日原国家工商行政管理总局令第41号公布的《工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为程序规定》、2010年12月31日原国家工商行政管理总局令第55号公布的《工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的规定》同时废止。