

中国反垄断执法年度报告（2021）

国家反垄断局 编

2021年，市场监管总局坚决贯彻落实党中央、国务院强化反垄断和防止资本无序扩张的战略决策部署，紧紧围绕建设高标准市场体系、推动高质量发展和增进民生福祉，不断完善公平竞争制度，深入推进公平竞争政策实施，全面提升反垄断监管执法效能，在强化基础性制度供给中优化营商环境，在维护公平竞争中激发市场创新活力和发展动力，在保护消费者权益和社会公共利益中提高人民满意度，推动公平、开放、透明、高效、有序的市场竞争环境不断改善。

我们着力筑牢适应高质量发展要求的公平竞争法治根基。加快修订《反垄断法》，完善配套立法，形成以反垄断法为核心、多部法规规章和指南指引组成的较为系统完备的法律规则体系，为市场主体公平竞争提供清晰明确指引。推动制定《关于强化反垄断深入推进公平竞争政策实施的意见》，健全与高水平社会主义市场经济体制相适应的公平竞争政策框架和实施机制。市场监管总局加挂“国家反垄断局”牌子，充实监管力量，制度优势更好发挥，治理效能持续提升。

我们着力营造稳定公平透明可预期的市场竞争环境。及时查处社会反映强烈的“二选一”垄断行为，禁止网络游戏直播领域头部平台企业损害竞争的并购行为，解除广受诟病的网络音乐领域独家版权，促进大中小企业良性互动、协同发展。深入推进公平竞争审查制度实施，及时纠正和废止影响公平竞争的政策文件，大力查处政府采购、公共资源交易、交通、住建等领域滥用行政权力排除、限制竞争案件，不断优化公平竞争的制度环境，坚决维护全国统一大市场，

畅通国内大循环。

我们着力满足新时代下人民群众对高品质美好生活的期盼。坚持以人民为中心，聚焦群众“急难愁盼”，对原料药、公用事业、建材、汽车等民生领域及时亮剑，依法查处重大典型案件，维护消费者切身利益，更好满足人民对美好生活的向往。强化物流、公用事业、食品制造、医药健康等民生领域经营者集中审查，维护公平竞争市场格局，保障高质量发展成果更多更公平惠及广大人民群众，持续增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

我们着力深化新征程下竞争领域国际开放合作。成功举办第七届金砖国家国际竞争大会，加强与主要市场经济国家、“一带一路”沿线国家和地区反垄断执法机构务实合作和双向开放。与欧亚经济委员会、巴基斯坦、新加坡签署反垄断合作备忘录，扩大国际合作“朋友圈”。积极参与联合国贸发会、世贸组织、经合组织等多边机制竞争议题讨论，扎实推进竞争领域制度型开放，为国际竞争治理贡献中国智慧。

新起点承载新希望，新蓝图开启新征程。2022年是完善反垄断体制机制、充实反垄断监管力量后的再出发之年，维护市场公平竞争、促进高质量发展的任务更加艰巨、使命更加光荣。向着更高目标进发，还需踔厉奋发、笃行不怠。我们要坚持稳中求进工作总基调，聚焦提高反垄断法治化水平，着力健全公平竞争法律制度体系，促进打造市场化法治化国际化营商环境；聚焦提振市场预期和信心，着力深化公平竞争政策实施，以公平竞争推动高质量发展；聚焦稳定宏观经济、畅通经济循环和增进民生福祉，着力加强重点领域反垄断监管执法；聚焦推进现代化监管体系建设，更加深刻认识市场发展规律和竞争监管规律，着力增强公平竞争治理能力和水平；聚焦促进更高水平对外开放，着力增强企业公平竞争合规能力和深化竞争领域国际交流合作，以更加昂扬的奋斗姿态、更加主动的担当作为、更加过硬的工作本领，奋力开创反垄断工作新局面，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。

目 录

第一章 工作综述	1
奋进新时代 启航新征程	1
一、统筹顶层设计和法治支撑，不断完善公平竞争制度体系	1
二、强化事前事中事后全链条监管，推动竞争生态持续改善	2
三、加强系统集成，进一步提升反垄断监管效能	3
四、统筹国内与国际，积极营造公平竞争市场环境	3
第二章 执法成效	5
一、垄断协议执法	5
二、滥用市场支配地位执法	12
三、经营者集中审查	16
四、经营者集中合规监管	20
五、滥用行政权力排除、限制竞争执法	23
第三章 行业执法	29
一、互联网行业	29
二、公用事业行业	32
三、医药行业	35
四、建筑材料行业	37
五、半导体行业	40
六、仓储物流行业	42
七、新能源汽车及充换电行业	44
八、化工行业	47
第四章 公平竞争政策	50
一、深化竞争政策实施试点	50
二、全面落实公平竞争审查制度	53

第五章 法治建设	57
一、推动修订《反垄断法》	57
二、关于平台经济领域的反垄断指南	59
三、关于原料药领域的反垄断指南	62
四、企业境外反垄断合规指引	64
第六章 国际合作交流	67
一、成功举办第七届金砖国家国际竞争大会	67
二、不断深化竞争领域制度型开放	68
三、积极开展反垄断执法合作和多双边交流	69
第七章 竞争倡导	71
一、强化反垄断宣传培训	71
二、开展重点行业市场竞争状况评估	72
三、加强企业合规建设	78
第八章 地方工作	80
北京市	80
一、积极作为，加大民生领域反垄断执法力度	80
二、强化指导，规范平台经济领域竞争秩序	80
三、积极推进公平竞争审查，助力优化营商环境	81
四、探索完善区域执法协作，构建京津冀审查区域协作	81
天津市	81
一、突出“五个着力”，实现全面落实公平竞争审查制度进入新阶段	81
二、精准“三个发力”，反垄断执法取得突破进展	82
河北省	82
一、高度重视竞争政策实施	82
二、加强重点行业反垄断监管	83
三、全面落实公平竞争审查制度	83
四、提升竞争治理能力	83
山西省	84
一、聚焦社会关注和民生领域加大案件查办力度	84
二、聚焦政策措施推进公平竞争审查制度实施	84

内蒙古自治区	85
一、扎实推进公平竞争审查制度全面落实	85
二、改进反垄断执法方式，构建全区“一盘棋”统一高效执法体系	85
三、坚持竞争倡导，培育竞争文化	86
辽宁省	86
一、持续加大民生领域反垄断执法力度	86
二、加大行政性垄断案件调查力度	86
三、开展反垄断“清源”专项行动	87
四、积极推进竞争文化倡导工作	87
吉林省	87
一、加强公平竞争审查力度，深入推进公平竞争政策实施	87
二、加强执法办案，保障市场主体公平竞争	88
三、加强竞争倡导，培育弘扬公平竞争文化	88
四、加强制度创新，提升反垄断监管效能	88
黑龙江省	89
一、多措并举，全力推进公平竞争审查制度有效落实	89
二、突出重点，着力加大反垄断执法力度	89
三、加强宣传培训，全面提升反垄断和公平竞争审查意识	89
上海市	90
一、强化竞争政策实施试点有新进展，推进高水平制度型开放	90
二、反垄断执法有新作为，推动形成高质量发展动力源	90
三、公平竞争审查工作步入新阶段，促进实现经济循环畅通	91
江苏省	91
一、聚焦主责主业，攥起执法办案的“硬拳头”	91
二、强化刚性约束，谋划公平竞争审查的“新招式”	91
三、坚持多措并举，打好竞争倡导的“组合拳”	92
浙江省	92
一、强化平台经济反垄断监管	92
二、全面实施公平竞争审查制度	92
三、强化全链条反垄断监管	93
安徽省	93
一、围绕主责，不断加大反垄断执法力度	93
二、多措并举，深入推进公平竞争审查工作	94
三、完善机制，夯实执法工作基础	94

福建省	94
一、向垄断“亮剑”，反垄断执法取得新突破	94
二、为市场“护航”，公平竞争审查取得新成效	95
三、以法治“保驾”，公平竞争制度建设取得新进展	95
江西省	95
一、加强反垄断执法力度	95
二、推进公平竞争审查制度	96
三、推行竞争政策强化队伍建设	96
山东省	96
一、狠抓执法办案，树立反垄断执法权威	96
二、对标一流标准，推进公平竞争审查工作	97
三、加强宣传培训，营造公平竞争市场环境	97
河南省	98
一、加大垄断违法行为的查处力度	98
二、推动公平竞争审查制度深入开展	98
三、强化竞争意识宣传引导	98
湖北省	99
一、加强反垄断执法	99
二、落实公平竞争审查制度	99
三、加强竞争倡导	99
湖南省	100
一、双管齐下，扎实推进反垄断执法	100
二、多措并举，全面推进公平竞争审查工作	100
广东省	101
一、推动竞争政策先行先试	101
二、加强和改进反垄断执法	101
三、提升公平竞争审查制度效能	101
四、强化公平竞争倡导	102
广西壮族自治区	102
一、持续强化反垄断执法	102
二、扎实推进公平竞争审查制度实施	102
三、大力倡导竞争文化	103
海南省	103
一、立法先行，构建公平竞争法治环境	103

二、突出重点，营造公平竞争制度环境	103
三、规范扶正，促进公平竞争市场环境	104
重庆市	104
一、制度机制不断完善	104
二、监管执法日益强化	104
三、公平竞争审查深入推进	105
四、公平竞争文化逐步深入	105
四川省	105
一、持续强化反垄断执法	105
二、不断推进公平竞争审查工作	106
贵州省	106
一、反垄断执法全面深入	106
二、公平竞争审查工作向纵深推进	106
三、抓实反垄断合规建设	107
云南省	107
一、不断强化反垄断执法	107
二、扎实推进公平竞争审查制度实施	107
西藏自治区	108
一、反垄断执法实现新突破	108
二、公平竞争审查展现新作为	108
陕西省	109
一、强化重点领域反垄断监管	109
二、强化公平竞争审查制度实施	109
三、强化经营者反垄断合规指导	109
四、强化反垄断人才队伍建设	109
甘肃省	110
一、强化协调指导，全力推进公平竞争审查制度落实	110
二、加大执法力度，着力抓好市场垄断案件调查工作	110
三、完善工作机制，为推进工作落实提供制度保障	110
青海省	111
一、加强反垄断执法	111
二、不断健全审查机制	111
三、加强培训宣传	111

宁夏回族自治区	112
一、加强反垄断执法工作	112
二、强化公平竞争审查	112
三、深化竞争文化倡导	112
新疆维吾尔自治区	113
一、坚持执法为民,强化反垄断执法力度	113
二、坚持竞争政策基础地位,深入推进公平竞争审查	113
新疆生产建设兵团	114
一、科学安排部署,公平竞争审查工作机制不断优化	114
二、创新审查方式,通过第三方评估助推公平竞争审查走深走实	114
三、强化执法,竞争监管取得突破	114

第九章 大事记 115

附录 122

关于平台经济领域的反垄断指南	122
关于原料药领域的反垄断指南	133
公平竞争审查制度实施细则	142
企业境外反垄断合规指引	151

第一章

工作综述

奋进新时代 启航新征程

2021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，坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，牢牢把握正确政治方向，统筹发展和安全、效率和公平、活力和秩序、国内和国际，统筹破除市场垄断和行政性垄断，统筹监管执法和制度建设，选准切入点、把握时度效，有力有序、扎实稳妥推进各项工作，市场公平竞争秩序稳步向好，反垄断和防止资本无序扩张取得重要成效。

一、统筹顶层设计和法治支撑，不断完善公平竞争制度体系

一是强化公平竞争政策顶层制度设计。研究制定《关于强化反垄断深入推进公平竞争政策实施的意见》，经中央全面深化改革委员会第二十一次会议审议通过，第一次形成公平竞争顶层设计政策框架，完善覆盖事前、事中、事后全环节的公平竞争政策实施机制。

二是进一步筑牢反垄断法治根基。紧紧围绕完善社会主义市场经济体制、推动高质量发展的要求，第一次对《反垄断法》进行全面修订，完善公平竞争基础制度规则，强化反垄断监管法治保障。目前，《反垄断法（修正草案）》已提请第十三届全国人大常委会审议。

三是完善反垄断配套立法。及时制定并推动发布《关于平台经济领域的反垄断指南》《关于原料药领域的反垄断指南》和《企业境外反垄断合规指引》，明确规则、划出底线，为企业依法合规经营提供清晰指引。

二、强化事前事中事后全链条监管， 推动竞争生态持续改善

全年查处各类垄断案件 175 件，同比增长 61.5%，罚没金额 235.92 亿元。其中，垄断协议案件 11 件，罚没金额 16.73 亿元；滥用市场支配地位案件 11 件，罚没金额 218.47 亿元；公开处罚违法实施经营者集中案件 107 件，罚款 7235 万元；滥用行政权力排除、限制竞争案件 46 件。审结经营者集中案件 727 件，同比增长 53%，其中禁止 1 件、附加限制性条件批准 4 件，有力保护市场公平竞争，促进高质量发展，增进民生福祉，实现经济效果、政治效果、法律效果和社会效果有机统一。

一是坚决依法查处社会反映强烈的“二选一”行为。聚焦电商、外卖等重点领域，有序平稳推进重大执法活动，依法查处阿里巴巴集团和美团“二选一”垄断案，分别罚款 182.28 亿元、34.42 亿元，并发出《行政指导书》，要求涉案企业全面整改，立规矩、做效尤，促使平台企业自觉规范经营行为。目前，平台经济领域“二选一”行为基本停止，市场竞争秩序明显好转，平台内商家特别是中小经营者获得更广阔发展空间，进一步增强发展活力。

二是严格依法审查涉及平台企业经营者集中。对平台经济领域并购行为加强监管，严格审查涉及平台企业经营者集中申报案件 40 件，依法禁止游戏直播领域腾讯系虎牙与斗鱼合并案。该案是我国平台经济领域第一起禁止的经营者集中案件，对防止平台垄断和资本无序扩张具有重要示范作用。

三是全面落实平台企业依法申报义务。深入核查平台企业未依法申报经营者集中案件线索千余条，立案调查近 200 件，对 98 件未依法申报案件作出处罚并向社会公开。依法对腾讯收购中国音乐集团股权案作出责令解除网络音乐独家版权等处罚，是我国第一起对未依法申报案件采取必要措施恢复市场竞争状态的案件，重塑我国网络音乐市场竞争格局。目前，平台企业依法申报经营者集中自觉性明显增强，反垄断常态化监管态势基本形成。

四是突出服务实体经济发展加强反垄断监管执法。积极回应人民群众关注和

期待，重点加强医药、建材、公用事业等民生领域反垄断执法，依法查处扬子江药业、公牛集团垄断协议案、先声药业滥用市场支配地位案等实体经济领域重大垄断案件，准确释放公平公正开展反垄断执法、促民生稳增长的政策信号，有力维护人民群众切身利益。

五是持续规范滥用行政权力排除、限制竞争行为。修订出台《公平竞争审查制度实施细则》，审查增量政策措施 24.4 万件，清理各类存量政策措施 44.2 万件，纠正废止违反公平竞争审查标准的政策措施 1.1 万件，从源头规范行政行为。围绕政府采购、交通、建筑、医药卫生、教育、保险等重点领域，查处限定交易、妨碍商品自由流通等滥用行政权力排除、限制竞争案 46 件，坚决维护国内统一大市场，促进畅通国内大循环。

三、加强系统集成，进一步提升反垄断监管效能

一是完善反垄断执法体制。市场监管总局加挂“国家反垄断局”牌子，国务委员、国务院反垄断委员会主任王勇出席挂牌仪式并作重要讲话。完成反垄断司局机构改革调整，不断完善工作制度，构建统筹协调、整体联动、运转高效、监管有力的反垄断工作格局。

二是增强监管合力。增加中央宣传部、中央网信办、公安部、最高人民法院为国务院反垄断委员会成员单位，加强和宣传、网信、发改、工信、金融等部门协同配合，统筹提升监管合力。

三是加强执法队伍能力建设。举办反垄断骨干人才、反垄断执法、公平竞争审查和欧洲学院反垄断暑期线上培训班，培训人员 500 余人次，组织编写《反垄断执法》教材，强化全系统反垄断理论素养，提升执法实战能力和水平，着力打造高素质专业化的反垄断监管执法队伍。

四、统筹国内与国际，积极营造公平竞争市场环境

一是深化竞争领域开放合作。在四川省大力支持下，成功举办第七届金砖国家国际竞争大会，国务委员、国务院反垄断委员会主任王勇出席大会并致辞，发布《成都联合声明》等成果文件，与欧亚经济委员会、巴基斯坦、新加坡反垄断

执法机构签署反垄断合作备忘录，不断提升我国反垄断国际影响力，推动竞争领域制度型开放。

二是大力弘扬公平竞争文化。发布《中国反垄断执法年度报告（2020）》，出版《垄断协议经典案例选编》等系列书籍，制作经营者反垄断合规宣传片、公平竞争宣传片，广泛传播公平竞争理念，大力营造促进公平竞争的社会环境。

三是增强企业公平竞争意识。充分发挥重大垄断案件的警示示范作用，及时召开行政指导会，促使企业自觉依法合规经营，自觉维护市场公平竞争。

习近平总书记深刻指出，强化反垄断、深入推进公平竞争政策实施，是完善社会主义市场经济体制的内在要求。2021年12月中央经济工作会议强调，要深入推进公平竞争政策实施，加强反垄断，以公正监管保障公平竞争。进入高质量发展阶段，我国超大规模市场和市场主体已经形成，数字经济快速发展，企业规模不断扩大，线上线下市场加速融合，产业和资本、数据等生产要素集中度不断增加，市场竞争格局和各类市场主体竞合关系深刻变化，市场垄断和行政性垄断同时并存，对反垄断工作提出了新的更高要求。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，坚持稳字当头、稳中求进，更加注重坚持正确政治方向，发挥和彰显我国制度优势；更加注重把握竞争监管规律，统筹多元化监管目标；更加注重法治思维和法治方式，完善监管法治化举措；更加注重高水平开放，积极参与全球竞争治理，开拓创新、攻坚克难，更高质量推进公平竞争政策实施和反垄断监管执法，提升公平竞争规制能力和效能，为各类市场主体特别是中小企业创造广阔的发展空间，更好保护消费者权益，更好发挥反垄断在构建新发展格局、推动高质量发展、促进共同富裕中的职责作用，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。

第二章

执法成效

一、垄断协议执法

2021年，反垄断执法机构认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，统筹监管规范和支持发展，统筹把握垄断规制重点，积极稳妥有力有序推进垄断协议执法，坚决治理竞争失序突出问题，为各类市场主体创造公平竞争市场环境，持续激发市场创新活力和发展动力，切实保障和改善民生、维护消费者利益。全年立案调查垄断协议案件30件，作出行政处罚11件（见图2-1），罚没金额合计16.73亿元（见图2-2）。2021年办结的垄断协议案件涉及1个行业协会、43家企业，主要分布在医药、建材、燃气等民生领域，及时回应人民关切，提升人民群众的获得感、幸福感和安全感。

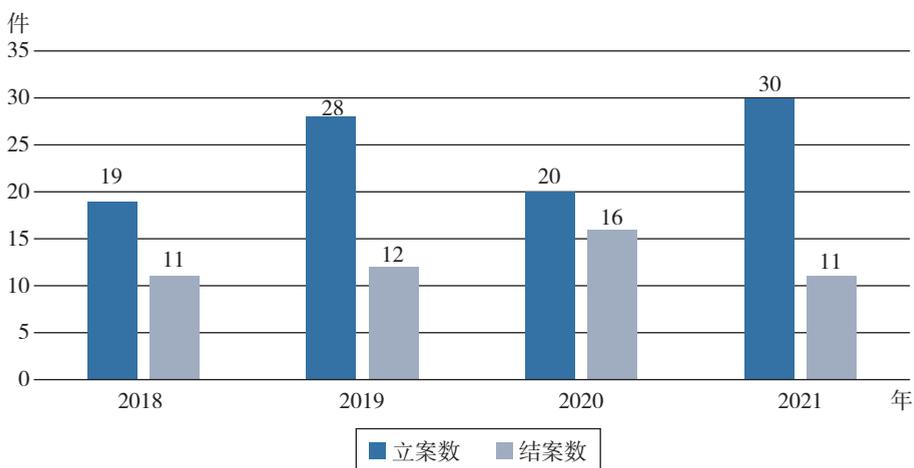


图 2-1 垄断协议案件数量统计

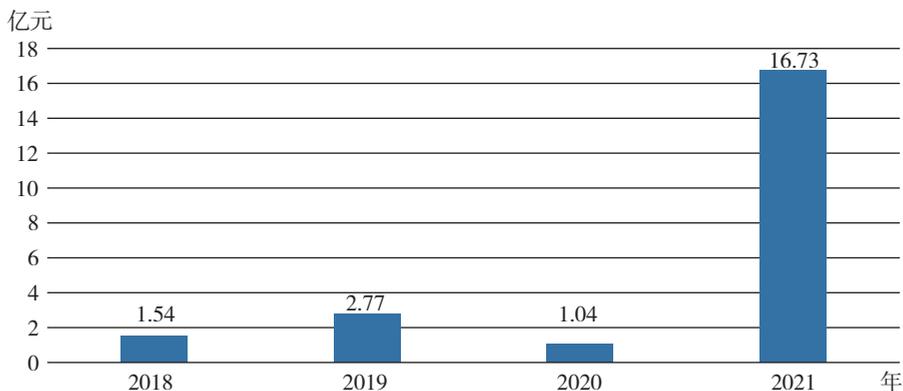


图 2-2 垄断协议案件罚没金额统计

（一）依法查处价格垄断协议行为

垄断协议，特别是具有竞争关系的经营者之间达成的垄断协议，是经济领域对市场公平竞争危害最为严重的行为之一。反垄断执法机构紧盯固定价格、划分市场等垄断协议行为，发现一起，查处一起，有效保护公平竞争的市场秩序。办结的 11 件案件中，9 件涉及横向垄断协议，占比高达 81.82%，其中 1 件涉及固定商品价格行为，8 件同时涉及固定商品价格、划分市场等行为；2 件涉及纵向垄断协议，均涉及固定转售商品价格和限定转售商品最低价格行为（见图 2-3）。

通过依法查处上述典型违法行为，形成了反垄断执法的有力震慑，及时恢复了市场公平竞争秩序，充分发挥价格信号功能，推动优化资源配置，更深层次、更高水平促进高质量发展。

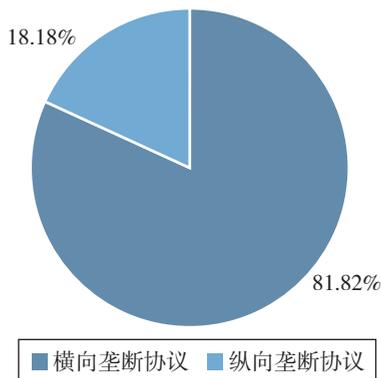


图 2-3 2021 年垄断协议行为类型

（二）强化医药行业垄断协议执法

药品价格关系国计民生，直接涉及减轻群众就医负担、增进民生福祉等重大问题。2021年，反垄断执法机构将维护消费者利益作为反垄断工作的出发点和落脚点，深入推进医药行业垄断协议执法，有效预防和制止医药企业实施的垄断行为，保护市场公平竞争，减轻人民负担。其中，2件案件发生在原料药领域（见表2-1），具体为：2021年4月，天津市市场监督管理委员会对醋酸氟轻松原料药垄断协议案作出行政处罚，责令天津天药药业股份有限公司等3家企业停止实施固定商品价格等垄断协议行为，罚没款合计5077.82万元。2021年6月，江苏省市场监督管理局对樟脑原料药垄断协议案作出行政处罚，责令梧州黄埔化工药业有限公司等3家企业停止实施固定商品价格等垄断协议行为，罚没款合计1688.42万元。

2021年4月，市场监管总局对扬子江药业集团有限公司达成并实施垄断协议案作出行政处罚，要求其依法履行主体责任，全面修订价格条款，并处罚款7.64亿元。经查，2015年至2019年，扬子江药业集团在全国范围内（不含我国港澳台地区）通过签署合作协议、下发调价函、口头通知等方式，与药品批发商、零售药店等下游企业达成固定药品转售价格和限定药品最低转售价格的协议，并通过制定实施规则、强化考核监督、惩罚低价销售经销商、委托中介机构监督线上销售药品价格等措施保证该协议实施，上述行为排除、限制了竞争，损害了消费者合法权益和社会公共利益。通过加强医药行业垄断协议执法，保护市场竞争秩序，为患者提供更好的产品和更优的服务，促进医药行业健康、规范、创新发展。

表2-1 2021年处罚的医药行业垄断协议案件

案件名称	罚没金额 (万元)	处罚日期	执法机构
扬子江药业集团有限公司达成并实施垄断协议案	76400.79	2021.04.15	市场监管总局
天津天药药业股份有限公司等3家企业达成并实施垄断协议案	5077.82	2021.04.25	天津市市场监督管理委员会
梧州黄埔化工药业有限公司等3家企业达成并实施垄断协议案	1688.42	2021.06.08	江苏省市场监督管理局

(三) 加大建材行业垄断协议执法力度

近年来,在建材行业“去产能”、转型升级过程中,部分企业实施了垄断协议行为,既破坏了公平竞争的市场环境,也不利于持续深化供给侧结构性改革。在2019年、2020年持续加强建材行业垄断协议执法的基础上,2021年反垄断执法机构依法查处丰城市预拌混凝土协会及其会员企业达成并实施垄断协议案、淄博联和水泥企业管理有限公司及相关企业达成并实施垄断协议案、重庆市丰都县2家商砼生产企业达成并实施垄断协议案(见表2-2),涉及1个行业协会、18家企业,2起案件罚没款均超2亿元,3起案件罚没款合计5.37亿元,约占全年垄断协议案件罚没款的1/3,释放出严厉查处建材行业垄断行为、保护市场公平竞争的清晰信号。其中,江西省市场监督管理局对丰城市预拌混凝土协会组织丰城市闽邑建材公司等7家企业达成并实施垄断协议案作出行政处罚决定,罚没款合计2.86亿元。

表2-2 2021年处罚的建材行业垄断协议案件

案件名称	罚没金额 (万元)	处罚日期	执法机构
淄博联和水泥企业管理有限公司及相关企业达成并实施垄断协议案	22829.51	2021.01.28	山东省市场监督管理局
重庆市丰都县2家商砼生产企业达成并实施垄断协议案	2312.88	2021.06.15	重庆市市场监督管理局
丰城市预拌混凝土协会及其会员企业达成并实施垄断协议案	28552.79	2021.07.23	江西省市场监督管理局

(四) 加强燃气、家电等民生领域垄断协议执法

聚焦人民群众关切,依法查处燃气、家电等民生领域典型垄断协议案件(见表2-3),着力做好“六稳”“六保”工作,有效规范市场竞争秩序,着力破解民生领域痛点、难点、堵点问题。其中,2021年2月、5月,重庆市市场监督管理局、广西壮族自治区市场监督管理局分别对重庆巫山县兴隆石化等5家企业达成并实施垄断协议案、广西玉林陆川县龙珠液化气有限公司等5家公司达成并实施垄断协议案作出行政处罚,及时恢复了液化气相关市场的公平竞争。2021年9月,浙江省市场监督管理局对公牛集团股份有限公司达成并实施垄断协议案作出行政处罚,责令当事人停止违法行为,并处罚款2.95亿元,维护公平竞争的市场环境,

切实增强民生福祉。

表 2-3 2021 年处罚的燃气、家电等民生领域垄断协议案件

案件名称	罚没金额 (万元)	处罚日期	执法机构
重庆巫山县兴隆石化等 5 家企业达成并实施垄断协议案	6.84	2021.02.20	重庆市市场监督管理局
广西玉林陆川县龙珠液化气有限公司等 5 家公司达成并实施垄断协议案	13.48	2021.05.26	广西壮族自治区市场监督管理局
公牛集团股份有限公司达成并实施垄断协议案	29481	2021.09.27	浙江省市场监督管理局

(五) 不断提升垄断协议执法能力水平

“打铁还需自身硬”。2021 年，市场监管总局注重运用法治思维，不断健全垄断协议法规制度，与省级反垄断执法机构加强联动、形成合力，切实提高垄断协议执法效能。编写出版《垄断协议经典案例选编》等教材，组织开展培训授课、会议交流、抽调办案，积极探索交叉执法、联合调查等方式不断提高垄断协议执法能力水平。主动加强与第三方机构合作，借助专家智库力量研究破解垄断协议执法难点问题，不断夯实垄断协议执法理论支撑。

案例一 扬子江药业集团有限公司达成并实施垄断协议案

2019 年 11 月，市场监管总局对扬子江药业集团有限公司涉嫌达成并实施垄断协议行为立案调查。

经调查，扬子江药业集团有限公司生产的药品在零售渠道经过一级经销商、二级经销商、连锁型药店及其他零售药店等多个环节销售至终端消费者，与上述各级经销商之间存在纵向上下游关系。2015 年至 2019 年，扬子江药业集团有限公司在全国范围内（不含我国港澳台地区）通过与上述各级经销商签署合作协议、下发调价函、口头通知等方式，与药品批发商、零售药店等下游企业达成固定药品转售价格和限定药品最低转售价格的协议，并通过制定实施规则、强化考核监督、惩罚低价销售经销商、委托中介机构监督线上销售价格等措施保证协议实施。

扬子江药业集团有限公司实施的上述行为违反了《反垄断法》第 14 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。2021 年 4 月，市场监管总

局依法责令扬子江药业集团有限公司停止违法行为，并处以其2018年度销售额254.67亿元3%的罚款，共计7.64亿元。

案例二 淄博联和水泥企业管理有限公司及相关企业达成并实施垄断协议案

2019年4月，根据举报，山东省市场监督管理局对淄博联和水泥企业管理有限公司和7家水泥企业涉嫌达成并实施垄断协议行为立案调查。

经调查，2017年2月，淄博市区域内具有竞争关系的7家水泥企业共同发起成立联合公司，并以该公司为平台达成《淄博联和水泥企业管理有限公司运营细则》等一系列协议性质的文件。随后各水泥经营企业依托平台通过周例会、电子邮件、专用信息系统等形式频繁交流生产情况、销售价格、区域市场情况等经营信息，共同商定和实施生产销售策略。通过频繁的经营信息交换和意思联络，实施了包括固定商品价格、限制商品生产数量、分割销售市场等一系列文件中约定的垄断行为。

上述行为违反了《反垄断法》第13条第1款第1项、第2项、第3项的规定，属于具有竞争关系的经营者达成并实施“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”以及“分割销售市场或者原材料采购市场”的情形，构成了达成并实施垄断协议的行为。2021年1月28日，山东省市场监督管理局对8家涉案当事人依法作出没收违法所得8657.2万元，并处2018年度销售额2%的罚款计14172.3万元，罚没款共计2.28亿元。

案例三 丰城市预拌混凝土协会及其会员企业达成并实施垄断协议案

2020年1月，根据公安机关移交线索，江西省市场监督管理局于当月对丰城市预拌混凝土协会及其8家会员企业涉嫌垄断行为立案调查。

经调查，丰城俊祥建材有限公司与其他7家混凝土生产公司自2012年7月17日开始签订了《丰城商砼企业行业自律小组协议》，协议中对固定和变更商品的价格、限制商品的生产数量、分割销售市场、原材料采购市场、联合抵制交易等做了约定。其后，丰城俊祥建材有限公司与其他混凝土生产公司协同，又多次达成固定和变更商品的价格、限制商品的生产数量、分割销售市场、原材料采购市场、联合抵制交易等垄断协议。在之后的经营活动中，8家公司也履行了该协议，多次按照协会发出的《价格调整通知》统一上调各等级混凝土价格，实施固定和变更商品的价格。协会对会员单位商品混凝土的生产数量进行限制，分配月生产量，以此限制商品的生产数量。由协会销售中心统一承接工程，款到发货，并依照就近供应为原则进行工程分配，并统一从指定的石场购进原料，禁止私自采购原料，分割了销售市场、原材料采购市场。丰城市有关建筑企业只能向协会指定的混凝土生产公司购买混凝土，各当事人一旦发现建筑企业未从指定公司购买的，则采取各种手段阻挠其他预拌混凝土企业送货，并集体拒绝与建筑企业进

行交易。同时，联合抵制丰城市新增预拌混凝土企业，对在建或将建企业要求其减少设备投入，采取多种手段阻挠外地预拌混凝土企业进入丰城市新老城区、工业园、循环企业园。各当事人通过上述行为垄断了丰城市城区预拌混凝土的供应，控制了混凝土市场价格。

上述行为违反了《反垄断法》第13条第1款第1项、第2项、第3项、第5项的规定，属于具有竞争关系的经营者达成并实施“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”以及“联合抵制交易”的情形，构成了达成并实施垄断协议的行为。2021年7月23日，江西省市场监督管理局对丰城市预拌混凝土协会作出罚款50万元的行政处罚，并建议丰城市民政局依法撤销其社会团体法人登记；对丰城市闽邑建材公司等6家会员公司责令停止违法行为，没收违法所得，并处2018年销售额8%的罚款；对丰城市晨峰建材公司等2家会员公司责令停止违法行为，没收违法所得，并处2018年度销售额3%的罚款。以上罚没款共计2.86亿元。

案例四 公牛集团股份有限公司达成并实施垄断协议案

2021年4月，浙江省市场监督管理局对公牛集团股份有限公司涉嫌与交易相对人达成并实施垄断协议行为立案调查。

经调查，2014年至2020年，公牛集团股份有限公司制定含有固定产品转售价格、限定最低转售价格内容的市场运营规范、经销商管理规则、线上市场管理规范、承诺书等文件，并通过发布价格政策，与经销商签订经销合同、承诺书等方式，实现对产品价格的管控。公牛集团股份有限公司通过上述方式在全国范围内在转换器、墙壁开关插座、LED照明、数码配件等电源连接和用电延伸性产品销售渠道与交易相对人（经销商）达成并实施固定和限定价格的垄断协议。当事人固定和限定价格的行为在线上和线下均得到了实际执行，当事人还通过强化考核监督、委托中介机构维价、惩罚经销商等措施，进一步强化固定和限定价格协议的实施。

公牛集团股份有限公司实施的上述行为违反了《反垄断法》第14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，构成与交易相对人达成并实施垄断协议的行为。2021年9月，浙江省市场监督管理局依法责令公牛集团股份有限公司停止违法行为，并对公牛集团股份有限公司处2020年度中国境内销售额98.27亿元3%的罚款，共计2.95亿元。

二、滥用市场支配地位执法

2021年,反垄断执法机构认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,紧紧围绕维护市场公平竞争和保护消费者利益,持续加强滥用市场支配地位行为监管执法,工作取得积极成效,查处滥用市场支配地位案件11件,罚没金额218.47亿元。从执法主体来看,市场监管总局查办3件(占27%),省级反垄断执法机构查办8件(占73%)。从行业分布来看,药品、供水、供气等民生领域案件7件(占64%),平台经济领域案件3件(占27%),能源领域案件1件(占9%)。从违法行为类型来看,涉及不公平高价行为3件(占27%),拒绝交易行为1件(占9%),限定交易行为3件(占27%),附加不合理条件行为4件(占37%)。

(一) 突出强化平台经济领域反垄断监管

针对社会反映强烈的互联网电商、外卖等平台“二选一”行为严重限制市场竞争,限制中小经营者发展等问题,反垄断执法机构依法查处阿里巴巴集团“二选一”垄断案、美团“二选一”垄断案和上海食派士商贸发展有限公司滥用市场支配地位案,促使平台企业自觉规范经营行为,取得明显成效,平台经济领域“二选一”行为基本叫停,市场竞争秩序明显好转,平台内商家特别是中小经营者获得更广阔发展空间,进一步增强发展活力。

一是依法查处阿里巴巴集团“二选一”垄断案。2020年12月24日,市场监管总局依法对阿里巴巴集团“二选一”涉嫌垄断行为立案调查,2021年4月10日,依法作出行政处罚,责令停止违法行为,并处以上一年度中国境内销售额4%的罚款,共计182.28亿元。同时,向阿里巴巴集团发出《行政指导书》,从5个方面提出16项整改要求,督促阿里巴巴集团全面整改。该案作为国内外第一起网络零售平台服务领域垄断案件,在全行业起到了立规矩、做效尤的震慑警示作用,对防止平台垄断、规范竞争秩序具有重要意义和示范作用,取得了良好的法律效果和社会效果。

二是依法查处美团“二选一”垄断案。2021年4月,在前期广泛核查和深入研究基础上,市场监管总局依法对美团实施“二选一”等涉嫌垄断行为立案调查。10月8日,依法作出行政处罚决定,责令美团停止违法行为、全额退还独家合作保证金12.89亿元,并处以上一年度中国境内销售额3%的罚款,计34.42亿元。同时,向美团发出《行政指导书》,督促其围绕完善收费机制、维护平台

中小商家合法利益等4个方面15项要求进行整改。该案调查处理充分体现了国家公平公正加强反垄断监管的决心和坚决治理“二选一”行为的态度，有力维护了市场公平竞争秩序和多方市场主体的合法利益，获得社会各方面广泛支持和肯定。

三是全面规范平台经济领域竞争秩序。上海市市场监督管理局依法对上海食派士商贸发展有限公司滥用上海市英语在线餐饮外送平台服务市场支配地位案作出行政处罚，对其处以上一年度销售额3%的罚款，共计116.86万元。2021年2月，国务院反垄断委员会制定发布《关于平台经济领域的反垄断指南》，为加强平台经济领域反垄断监管提供了科学有效、针对性强的制度规定，明确规则、划出底线，为企业依法合规经营提供清晰指引。2021年4月，结合阿里巴巴集团“二选一”垄断案等查处情况，市场监管总局组织召开34家头部平台企业行政指导会，对企业自查自纠情况开展核查，全面规范平台经济竞争秩序。

（二）持续加强原料药领域反垄断执法

当前，我国部分原料药市场集中度较高，原料药领域垄断行为时有发生，导致下游药品价格不合理上涨和短缺断供，影响消费者利益和用药稳定安全。反垄断执法机构高度重视，将原料药领域作为执法重点，聚焦垄断突出问题，不断加大执法力度，保持高压态势，坚决维护原料药领域公平竞争市场秩序，力促常用药、低价药、救命药“保供稳价”，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

一是依法查处先声药业集团巴曲酶原料药垄断案。2020年9月，市场监管总局根据举报对先声药业集团有限公司涉嫌滥用中国境内巴曲酶原料药销售市场支配地位，实施拒绝交易行为立案调查，2021年1月22日，依法作出行政处罚，责令停止违法行为，对其处以上一年度销售额2%的罚款，共计1.007亿元，及时恢复相关原料药市场正常供应，化解下游制剂停产断供风险，恢复公平竞争的市场秩序，确保患者有药可用。

二是开展原料药领域反垄断集中执法。市场监管总局坚持全国一盘棋，加强统筹协调和督促指导，部署开展原料药领域集中执法。2021年10月，河南省市场监督管理局对商丘市新先锋药业有限公司滥用中国境内苯酚原料药销售市场支配地位案依法作出行政处罚，责令停止违法行为，对其处以上一年度销售额1%的罚款，并处没收违法所得，合计1104.84万元。2021年11月，上海市市场监督管理局对南京宁卫医药有限公司滥用中国境内氯解磷定原料药销售市场支配地位案依法作出行政处罚，责令停止违法行为，对其处以上一年度销售额4%的罚款，并处没收违法所得，合计658.4万元。山东、辽宁、浙江、安徽、广东等省市反垄断执法机构不断深化原料药领域垄断案件查处工作，持续加大执法力度，

有力遏制原料药领域垄断乱象。

三是构建原料药领域反垄断监管长效机制。针对原料药领域垄断风险较高的特点，反垄断执法机构坚持监管执法和制度建设并重，着力构建监管长效机制，深入开展调查研究，对行业竞争状况进行全面评估，结合原料药领域经营模式和行业特点等，研究制定《关于原料药领域的反垄断指南》，2021年11月国务院反垄断委员会正式印发实施。该指南进一步细化原料药领域垄断行为分析思路和认定因素，明确法律底线、红线，有助于企业提升合规经营意识和水平，提高反垄断监管科学性、针对性和有效性。

(三) 积极推动公用事业等民生领域反垄断执法

供水、供电、供气公用事业等领域与百姓民生福祉密切相关，反垄断执法机构坚持将公用事业等领域反垄断执法作为工作重点，积极查处民生领域垄断行为。2021年1月，云南省市场监督管理局对蒙自四通泰兴供水有限公司滥用市场支配地位案依法作出行政处罚，责令停止违法行为，对其处以上一年度销售额6%的罚款，共计249.54万元。2021年3月，四川省市场监督管理局对富顺县天然气有限责任公司滥用市场支配地位案作出行政处罚，责令停止违法行为，对其处以上一年度销售额1%的罚款，共计165.83万元。2021年8月，陕西省市场监督管理局对陕西水务集团泾阳县供水公司滥用市场支配地位案作出行政处罚，责令停止违法行为，对其处以上一年度销售额2%的罚款，并处没收违法所得，合计19.08万元。2021年11月，江苏省市场监督管理局对宜兴港华燃气有限公司滥用市场支配地位案作出行政处罚，责令停止违法行为，对其处以上一年度销售额2%的罚款，并处没收违法所得，合计4044.22万元。2021年6月，云南省市场监督管理局对中国航空油料有限责任公司云南分公司滥用市场支配地位案作出行政处罚，责令停止违法行为，对其处以上一年度销售额1%的罚款，并处没收违法所得，合计1252.64万元。通过积极开展民生领域反垄断执法，切实维护公平竞争市场秩序，保护广大人民群众切身利益。

案例一 阿里巴巴集团控股有限公司滥用市场支配地位案

2020年12月，市场监管总局对阿里巴巴集团控股有限公司（以下简称阿里巴巴集团）涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。

经调查，阿里巴巴集团在中国境内网络零售平台服务市场具有支配地位。自2015年以来，阿里巴巴集团滥用市场支配地位，对平台内商家提出“二选一”要求，禁止平台内商家在其他竞争性平台开店或参加促销活动，并借助市场力量、平台规则和数据、算法等技术手段，采取多种奖惩措施保障“二选一”要求得到执行，以维持、增强自身市场力量，获得不正当的竞争优势。阿里巴巴

集团的行为排除了网络零售平台服务市场的竞争，损害了消费者利益。

阿里巴巴集团实施的上述行为违反了《反垄断法》第17条“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”的规定。2021年4月，市场监管总局依法作出行政处罚，责令当事人停止违法行为，对当事人处以其2019年度中国境内销售额4557.12亿元4%的罚款，共计182.28亿元，并发出《行政指导书》，要求当事人从严格落实平台企业主体责任、加强内控合规管理、保护消费者权益等方面进行全面整改，依法合规经营，建立健全公平参与市场竞争的长效机制。

案例二 美团滥用市场支配地位案

2021年4月，市场监管总局对美团涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。

经调查，自2018年以来，美团在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场具有支配地位。美团滥用市场支配地位，以实施差别费率、拖延商家上线等方式，促使平台内商家与其签订独家合作协议，通过建立考评机制、开展攻坚“战役”、加强培训指导、强化代理商管理等方式系统推进“二选一”行为，采取多种措施有效保障“二选一”要求实施。

美团实施的上述行为违反了《反垄断法》第17条“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”的规定。2021年10月，市场监管总局依法责令当事人停止违法行为，全额退还独家合作保证金12.89亿元，处以2020年度中国境内销售额3%的罚款，共计34.42亿元，并发出《行政指导书》，要求其全面规范自身竞争行为。

案例三 南京宁卫医药有限公司滥用市场支配地位案

2020年11月，上海市市场监督管理局对南京宁卫医药有限公司涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。

经调查，南京宁卫医药有限公司在中国境内氯解磷定原料药销售市场具有支配地位，2018年3月至2019年12月实施了滥用市场支配地位的行为，具体表现在两个方面：**一是**以不公平的高价销售氯解磷定原料药，2018年至2019年该原料药销售价格是2014年12月的26.09~52.17倍。**二是**要求制剂生产企业采购最低数量的原料药并支付没有实质内容的技术服务费，增加了制剂生产企业的运营成本，损害了制剂生产企业的合法权益。

南京宁卫医药有限公司实施的上述行为违反了《反垄断法》第17条第1款第1项“以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品”、第5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。2021年11月，上海市市场监督管理局依法责令当事人停止违法行为，没收违法所得

2547169.81 元，处 2019 年度销售额 4% 的罚款，共计 4036538.44 元，以上罚没款合计 658.4 万元。

三、经营者集中审查

2021 年，市场监管总局着力加强和改进经营者集中反垄断审查工作，有力保护市场公平竞争，防止资本无序扩张，助力企业优化重组和经济转型升级。全年收到经营者集中申报 824 件，审结 727 件，同比分别增长 58.5% 和 52.9%，其中禁止 1 件，附加限制性条件批准 4 件，当事方因无法解决我竞争关注放弃交易 2 件，涉及互联网、半导体、高端装备制造和民生等领域。

（一）基本情况

一是从主体构成来看，集中涵盖了各类市场主体，且相关案件数量均有明显增长。全年境内企业间集中 332 件，同比增长 59%。境外企业间集中 282 件，同比增长 55%。境内外企业间集中 113 件，同比增长 33%。其中，境内收购境外企业 16 件，同比增长 7%；境外收购境内企业 56 件，同比增长 51%；境内外企业新设合营 41 件，同比增长 24%。国有企业参与集中 155 件，同比增长 5%；民营企业参与集中 290 件，同比增长 99%。各类市场主体集中数量增加表明，随着改革的不断深入和营商环境的持续改善，市场主体活力得到有效激发，为经济平稳健康发展提供了有力支撑。同时，随着反垄断执法力度的不断加大，执法权威进一步树立，威慑力不断提升，社会影响逐步扩大，企业的公平竞争合规意识不断增强。

二是从行业分布来看，集中主要围绕实体经济主线，注重产业重组和资源整合。全年审结涉及制造业、采矿业等工业行业案件 363 件，同比增长 31%，占所有国民经济行业的 50%，表明我国实体经济长期向好的基本面没有改变，行业结构调整和转型升级不断深入。交通运输、仓储和邮政（75 件）和房地产（72 件）等行业案件增长迅速，同比分别增长 127% 和 118%，显示行业集中度进一步提升，市场分化不断加剧，市场竞争格局进一步调整。

三是从交易类型和模式特点来看，横向集中占比最高，股权收购仍为主要交易模式。从交易类型来看，审结横向集中案件 341 件，占比 47%，同比增长 43%；纵向集中案件 116 件，占比 16%，同比增长 49%；混合集中案件 270 件，占比 37%，同比增长 69%。从交易模式来看，审结股权收购案件 516 件，占比

71%，同比增长 52%；组建合营企业案件 194 件，占比 27%，同比增长 72%；资产收购案件 8 件，占比 1%；通过合同取得控制权案件 5 件和企业合并案件 4 件，占比 1%。横向集中形式的股权收购成为主流的原因在于在全球经济增速普遍放缓叠加疫情影响，企业盈利能力面临考验，有的资源需要被整合，以更有效率的方式参与经济活动。横向集中能够帮助企业扩大规模，降低成本，提高市场占有率，增强抵御风险的能力。

四是从交易规模来看，总交易金额的增长幅度远低于案件总量的增长幅度，超大规模案件数量明显减少。全年审结案件涉及的交易金额共 3.76 万亿元，同比增长 5%；其中交易金额过百亿元的案件 83 件，同比增长 38%；交易金额过千亿元的案件 4 件，同比减少 50%。造成这一现象的原因在于虽然 2021 年全球经济整体复苏，但基础并不稳固，波动性大、脆弱性高、结构性失衡等问题较为明显。企业面临的现金流挑战较为严峻，高估值泡沫逐渐出清，并购交易估值渐趋理性。

（二）强化事前有效预防，有力防范资本无序扩张

密切关注平台经济、高新技术和知识产权等领域竞争动态，严格依法审查相关案件，防止“掐尖式并购”，保护市场公平竞争和消费者利益，坚决维护国家安全和利益。

一是促进平台经济规范健康持续发展。以维护平台经济创新、健康发展为主线，全面落实平台企业并购行为依法申报义务，依法严格审查平台企业并购行为，维护市场公平竞争，防止资本无序扩张，推动形成大中小企业良性互动、协同发展良好格局。密切关注平台企业在民生、金融、科技、传媒等重点领域的竞争行为，全年审查涉及平台企业经营者集中申报案件 40 件，全面准确评估竞争影响，及时提出竞争关注，预防和制止可能妨碍市场竞争和创新发展的并购行为。依法禁止游戏直播领域腾讯系虎牙与斗鱼合并案，这是我国平台经济领域禁止经营者集中第一案，释放出防止资本无序扩张的明确信号，对维护市场公平竞争，特别是规范平台企业有序竞争具有重要示范引导作用。

二是维护重点领域公平竞争市场秩序。依法严格审查半导体、高端装备制造等行业并购案件，为相关产业的高质量发展提供坚强保障。依法对思科收购阿卡夏、丹佛斯收购伊顿、伊利诺斯收购美特斯、SK 海力士收购英特尔部分业务等案件附加限制性条件，有力保护相关市场公平竞争秩序，维护创新发展良好竞争环境，保护产业链上下游企业合法利益。

三是围绕高质量发展助推产业结构升级。按照“把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局”的要求，支持企业依法实施集中，扩大经营规模，提高市场竞争能力，打造核心竞争力，促进我国经济长期高质量发展。依法高效审

查港口、钢铁、矿产、建材等领域重大并购重组案件，推进传统产业转型升级，不断增强产业链供应链韧性和竞争力，推动我国经济实现质量更高、效益更好、结构更优的发展。

（三）坚持高位推进，构建全方位多层次立体化监管体系

从统一认识、政策研究、完善制度、探索实践等方面入手，强化顶层设计，完善经营者集中审查监管体系，为营造公平、高效、有序的市场竞争环境提供有力保障。

一是积极推进经营者集中申报标准修订工作。坚持立足国情的基本定位，深入总结《反垄断法》实施以来的审查经验，将构建新发展格局、推动高质量发展、促进共同富裕作为修订的出发点和落脚点，全面推动经营者集中申报标准修订工作。坚持鼓励投资创新与防止资本无序扩张并重、发展规模经济与预防产生垄断并举，统筹考虑审查实践需要和减轻企业制度性成本，设置好申报规则的“红绿灯”。

二是探索委托地方试点实施经营者集中审查。按照助力构建新发展格局、建设高标准市场体系和推动高质量发展的要求，以提升反垄断审查效能、便利企业申报为目的，探索试点委托部分省级反垄断执法机构开展经营者集中审查。充分调动地方积极性，优化央地执法资源配置，充分发挥经营者集中审查的事先预防功能，为强化反垄断和防止资本无序扩展提供坚强保证。

三是全面提升经营者集中整体监管效能。加强行政执法与行业管理协调、竞争政策与产业政策协同，打造事前、事中、事后全闭环监管链条。加强部门间协同联动，增强监管前瞻性、针对性、有效性。与欧盟、日本等重要司法辖区反垄断执法机构开展重大案件执法交流，共同维护公平竞争市场秩序，不断提升我国反垄断国际影响力。

案例一 虎牙公司与斗鱼国际控股有限公司合并案

2020年11月，市场监管总局收到腾讯控股有限公司（以下简称腾讯）提交的虎牙公司与斗鱼国际控股有限公司合并案经营者集中反垄断申报。2021年1月，市场监管总局予以立案审查。2021年6月24日，进一步审查延长阶段届满前，申报方申请撤回案件并得到市场监管总局同意。2021年6月，市场监管总局对申报方的再次申报予以立案审查。

经审查，本案涉及中国境内网络游戏运营服务市场和游戏直播市场。集中完成后将进一步强化腾讯在游戏直播市场的支配地位，可能对消费者造成不利影响，可能损害游戏直播从业者利益。集中完成后，腾讯在上下游均拥有较强的市场控制力，有能力和动机对下游游戏直播市场的竞争对手实施网络游戏著作权许

可封锁，对上游网络游戏运营服务市场的竞争对手实施直播推广渠道封锁，在上下游市场形成闭环，排挤现有竞争对手，扼杀潜在竞争对手。集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果。

审查过程中，市场监管总局与申报方就如何减少该经营者集中对竞争产生的不利影响等有关问题进行了多轮商谈，并对申报方提交的承诺方案进行了评估。经评估，市场监管总局认定，申报方提交的承诺方案不能有效减少集中对中国境内游戏直播市场和网络游戏运营服务市场竞争的不利影响。2021年7月，市场监管总局决定依法禁止此项经营者集中。

案例二 SK海力士株式会社收购英特尔公司部分业务案

2020年12月15日，市场监管总局收到SK海力士株式会社（以下简称SK海力士）收购英特尔公司部分业务案经营者集中反垄断申报。2021年3月，市场监管总局予以立案审查。2021年9月，在进一步审查延长阶段届满前，申报方申请撤回案件并得到市场监管总局同意。2021年9月，市场监管总局对申报方的再次申报予以立案审查。

经审查，本案对全球和中国境内SATA企业级固态硬盘、PCIe企业级固态硬盘市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果：**一是**交易将提高SATA企业级固态硬盘市场集中度，增强集中后实体的市场控制力。**二是**交易将提高PCIe企业级固态硬盘市场集中度，增强集中后实体的控制力。**三是**集中可能增强相关市场竞争者协调价格的动机和能力。**四是**市场进入壁垒高，短期内难以出现新的有效竞争者。

2021年12月，市场监管总局依法附加限制性条件批准本项集中，限制性条件包括：**一是**不得以不合理的价格向中国境内市场供应PCIe企业级固态硬盘产品和SATA企业级固态硬盘产品。向中国境内市场销售的PCIe企业级固态硬盘产品和SATA企业级固态硬盘产品的价格，在交易条款相当的情况下，不得高于其在生效日前24个月内的平均价格。**二是**在生效日起5年内持续扩大PCIe企业级固态硬盘产品和SATA企业级固态硬盘产品的产量。**三是**依据公平、合理、无歧视原则向中国境内市场继续供应所有产品。**四是**不得强制或者变相强制中国境内市场的客户从SK海力士或SK海力士控制的任何公司排他性地采购产品；不得将PCIe企业级固态硬盘产品与其他产品，SATA企业级固态硬盘产品与其他产品强制搭售或捆绑销售。**五是**帮助一个第三方竞争者进入PCIe企业级固态硬盘和SATA企业级固态硬盘市场。**六是**不得在销售价格、产量或销量方面与其在中国境内的主要竞争对手达成任何排除或限制竞争的书面或口头协议、决定或进行其他协同行为（包括默示协同）。限制性条件自生效日起5年后，集中后实体可以向市场监管总局提出解除条件的申请。市场监管总局将依申请并根据市场竞争状况作出是否解除的

决定。未经市场监管总局批准解除，集中后实体应继续履行限制性条件。

四、经营者集中合规监管

经营者集中合规监管是经营者集中全链条监管的重要环节，是维护经营者集中审查制度权威的有力抓手。2021年，市场监管总局持续加强经营者集中合规监管，稳步推进未依法申报案件查处，落实企业依法申报义务，努力提升附条件案件监督执行效能，确保审查决定落到实处。

（一）未依法申报案件查处取得重大突破

2021年，市场监管总局坚持核查和企业自查相结合，对大量举报线索核查并要求重点企业自查，累计核查涉嫌未依法申报线索千余起，对近200起案件立案调查，对107起未依法申报案件公开作出行政处罚，涉及多个行业、各类市场主体，案件数量和处罚金额均创历史新高，彰显了市场监管总局强化反垄断和防止资本无序扩张的坚定决心，特别是持续强化平台经济领域的反垄断监管，释放出互联网领域不是法外之地的强烈信号，有力促进平台经济规范有序持续健康发展。

一是依法调查违法行为，有效遏制资本无序扩张态势。针对一些平台企业发展不规范的问题，市场监管总局高度重视，坚持发展与依法规范并重，制定工作方案，分批分类稳妥推进调查工作。2021年，先后分6批对百余起互联网领域涉嫌未依法申报案件统一立案调查，合计对98起互联网领域案件公开作出行政处罚，涉及腾讯、阿里、美团、滴滴、京东、百度、苏宁、字节跳动等主要平台企业，涵盖电商、新零售、物流、游戏视频、影视传媒、软件服务、互联网医疗、在线旅游、汽车租赁等多个行业。2021年7月24日，市场监管总局依法对腾讯控股有限公司收购中国音乐集团股权违法实施经营者集中案作出行政处罚，责令腾讯解除广受诟病的网络音乐独家版权，该案是《反垄断法》施行以来对未依法申报经营者集中采取必要措施恢复市场竞争状态的第一起案件，有利于重塑我国网络音乐市场竞争格局。通过稳妥有力查办一批大案要案，立规矩、做效尤，有力促进市场公平竞争秩序持续向好，平台经济经营者集中常态化监管趋势逐步形成。

二是发挥警示震慑作用，有力强化市场主体合规意识。市场监管总局对企业

作出处罚后，及时将行政处罚决定在官网公布，强化警示震慑，既督促各类市场主体公平参与竞争，维护反垄断法权威，不断优化公平、透明、可预期的竞争环境，又能有效指引企业提升合规意识和能力，推动企业和行业持续健康发展。自2021年下半年以来，企业经营者集中合规意识明显提升，特别是平台企业申报意识明显增强，对历史交易的自查和整改工作主动性明显提升。随着平台企业经营者集中申报义务的落实，对存量交易的核查调查以及对增量交易的审查使资本无序扩张动向有所减弱。投资基金、其他行业经营者合规意识也进一步提高，申报数量不断增加，进一步提升和维护了经营者集中审查制度权威。

三是持续释放监管红利，获得社会舆论高度评价。市场监管总局坚决治理竞争失序问题，不仅起到及时规制大企业，防止资本无序扩张的直接效果，还有力保护中小企业健康发展，激发市场主体创新活力，提振国内行业发展信心，更好实现了政治效果、法律效果和社会效果的统一。2021年，市场监管总局先后分批公布多起未依法申报案件处罚决定书，对于不具有排除、限制竞争效果的案件加快处理并处以罚款，稳定市场预期，对超大型平台企业实施的具有排除、限制竞争效果的案件依法要求恢复市场竞争状态，减少对竞争的不利影响，提高企业合规意识和促进行业监管。监管机构灵活运用事后处罚和事前纠偏两种执法模式，“精准拆弹”，监管精细度和成熟度逐步提升。

（二）附条件案件监督执行取得重大进展

附条件案件监督执行是确保经营者集中反垄断审查实效的重要保障。2021年，市场监管总局附加限制性条件批准经营者集中4件，确认到期解除限制性条件案件3件。自《反垄断法》实施以来，累计附加限制性条件批准集中案件54件，目前正在监督执行31件。

一是不断提升监督执行效能，有效确保限制性条件履行。附加限制性条件案件数量多，部分案件执行期限较长，监督难度较大。市场监管总局持续对该类案件加强监督执行，确保限制性条件发挥作用，实现经营者集中审查制度效果。在多起重大案件监督中，市场监管总局成立监督执行工作小组，直接负责监督执行工作，指导当事方有效落实审查决定义务，充分听取市场主体意见，严格核实有关投诉举报事项，确保监督执行工作有效实施。同时，充分发挥监督受托人作用，严格督促监督受托人尽职尽责，扎实做好监督受托人评选、委托协议评估以及监督执行推进。除自行监督与委托监督受托人监督外，市场监管总局通过公告、官方网站等多种方式做好相关信息的公开工作，保障社会公众及时全面了解限制性条件内容、实施期限、预期效果，积极引导社会公众对经营者履行限制性条件情况进行监督。实践中，下游企业和同行业竞争者，密切关注经营者集中当事方行

为，及时向执法机构反映问题，为执法机构开展监督提供了有力支持，并通过日常商业合作向当事方施加约束，对限制性条件履行发挥了重要的监督作用。

二是积极推进附限制性条件解除，扎实服务企业“轻装上阵”。严格执行《经营者集中审查暂行规定》关于限制性条件解除的相关规定，在重大案件限制性条件解除评估中，结合不同行业特点及市场发展现状，充分征求相关政府部门、行业协会、同业竞争者、上下游客户、行业专家等各方意见，认真研判监督执行过程中暴露的疑难复杂问题与利益冲突，以高度的客观性和中立性全面评估当事方履行义务情况，确保在解决竞争关注和保护集中的经济效率之间取得较好平衡。2021年，及时完成安谋、捷德与金雅拓设立合营企业案、嘉能可收购斯特拉塔案、马士基收购汉堡南美股权案（部分条件）的限制性条件到期解除工作，切实减轻企业负担，受到企业一致认可和好评。

三是创新优化工作机制，全面提升审查监督协同效能。从执法实践来看，审查决定是后期监督执行工作的依据和基础，有关限制性条件的内容和表述是否清晰、准确、可行至关重要。在总结执法经验基础上，为提高附加限制性条件监督执行效果，市场监管总局优化审查、监督衔接机制，形成限制性条件评估制度，由审查人员和监督执行人员共同开展限制性条件商谈、评估等相关工作，重点考察承诺方案能否减少集中对竞争产生的不利后果以及是否有效、可行和及时。从工作效果来看，监督执行人员及早参与审查工作大幅提高了限制性条件的可执行性和可操作性，确保后期限制性条件的顺利履行。

案例 腾讯控股有限公司收购中国音乐集团股权违法实施经营者集中案

2021年1月，市场监管总局对腾讯控股有限公司（以下简称腾讯）收购中国音乐集团股权违法实施经营者集中案依法立案调查。

经调查，2016年7月，腾讯获得中国音乐集团61.64%的股权，取得对中国音乐集团的单独控制权。2016年12月，整合后的中国音乐集团更名为腾讯音乐娱乐集团。2017年12月6日，交易完成股权变更登记手续。在此之前未向市场监管总局申报。本项集中对中国境内网络音乐播放平台市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果：一是集中后实体在相关市场具有较高市场份额；二是集中减少相关市场主要竞争对手；三是集中可能进一步提高相关市场进入壁垒。

腾讯实施的上述行为违反了《反垄断法》第21条，构成未依法申报违法实施经营者集中。经评估，本项集中对中国境内网络音乐播放平台市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果。2021年7月，市场监管总局依法责令腾讯及其关联公司采取措施恢复相关市场竞争状态：一是不得与上游版权方达成或变相达成独家版权协议或其他排他性协议，已经达成的，须在本决定发布之日起30日

内解除，与独立音乐人或新歌首发的独家合作除外。与独立音乐人的独家合作期限不得超过3年，与新歌首发的独家合作期限不得超过30日。二是没有正当理由，不得要求或变相要求上游版权方给予当事人优于其他竞争对手的条件。三是依据版权实际使用情况、用户付费情况、歌曲单价、应用场景、签约期限等因素向上游版权方报价，不得通过高额预付金等方式变相提高竞争对手成本，排除、限制竞争。同时，市场监管总局对腾讯处以50万元罚款，要求其依法申报经营者集中，依法合规经营，建立健全公平参与市场竞争的长效机制。

五、滥用行政权力排除、限制竞争执法

2021年，反垄断执法机构坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，聚焦“打破行政性垄断”精准发力，加强制止滥用行政权力排除、限制竞争反垄断执法，全国共调查滥用行政权力排除、限制竞争案件80件，办结46件，坚决维护全国统一大市场，服务构建新发展格局。

（一）坚持以人民为中心，将消费者利益作为执法的出发点和落脚点

从违法领域来看，2021年在办结案件中，民生领域占比60%，其他占比40%。其中交通、建筑、医药卫生、教育、保险等服务领域分别占18%、18%、13%、7%、4%。

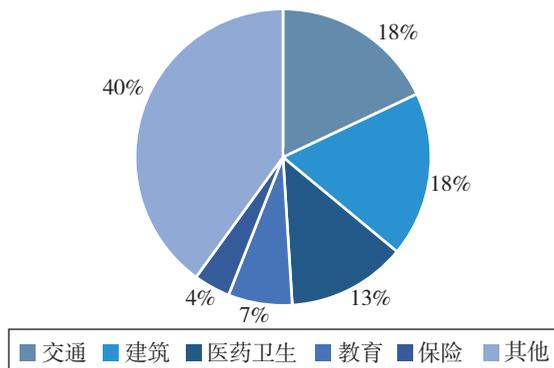


图 2-4 2021 年办结案件行业领域分布

交通运输行业案件主要涉及共享单车、巡游出租车、二手车交易等多个领域，具体行为包括限定共享单车企业运营、优先采购本地产新能源汽车等。例如，山西省市场监督管理局纠正晋中市人民政府办公室等部门出台奖励补贴本地产汽车制造商以及优先采购本地产新能源汽车的政策文件排除、限制竞争的行为，维护了市场公平竞争。

建筑行业案件主要涉及工程施工、建筑材料等领域，以限定交易和限制外地企业参与招投标行为最具典型。例如，江西省市场监督管理局纠正万载县财政局在投资评审中心评审任务协作机构遴选项目中，要求非本地企业须在宜春市或万载县城区有固定办公场所的排除、限制竞争行为，优化了营商环境。

医药卫生行业案件主要涉及医药配送、医药采购、健康体检、非急救转运等领域，以实施限定或者变相限定交易行为最具典型。例如，山东省市场监督管理局纠正临沂市兰山区卫生健康局选定配送企业作为本区基层医疗机构及村卫生室的基本药物配送单位导致其他医药配送企业无法进入该区域市场的行为。

教育行业案件主要涉及学生服装、缴费平台、培训机构等方面，具体行为包括指定学生装供应商、指定缴费渠道、指定培训机构等。例如，吉林省市场监督管理厅纠正松原市教育局直接指定市直学校中小学生学习装供应商的排除、限制竞争行为，保护了学生和家长的自主选择权。

保险行业案件主要涉及老年人保险、安全生产责任险等，具体行为包括指定保险机构提供的保险产品等。例如，安徽省市场监督管理局纠正省老龄工作委员会办公室指定某保险机构提供老年人保险保障产品及服务的行为，最大限度惠及广大老年人。

（二）坚持以维护全国统一大市场为使命，大力破除地方保护和市场分割

从违法行为类型来看，2021年办结案件中，涉及限定交易行为的案件占比43%；涉及制定排除、限制竞争规定行为的案件占比42%；涉及限制外地经营者招投标行为的案件占比13%；涉及妨碍商品流通行为的案件占比2%，通过执法切实打破地方保护，优化营商环境。

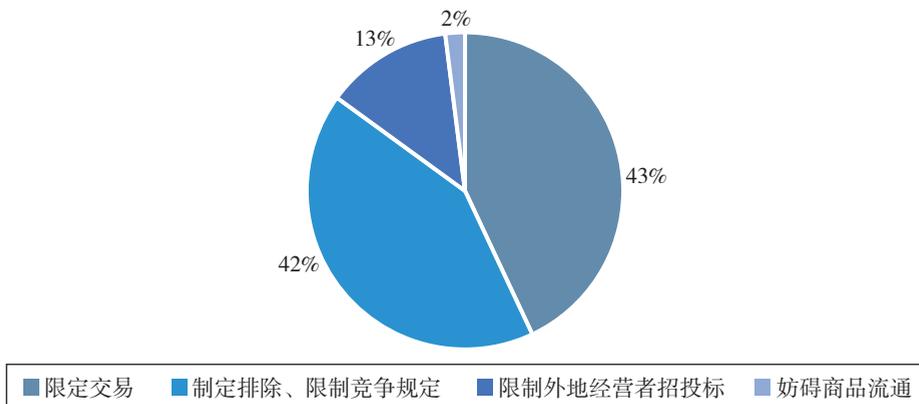


图 2-5 2021 年办结案件违法行为类型

其中，限定或者变相限定交易行为在违法行为类型中仍然高发频发，既有通过出台政策措施等方式直接指定企业的行为，也有通过招投标方式变相指定企业的行为等，如湖北省市场监督管理局依法纠正鄂州市住房和城乡建设局以印发通知的形式指定职业教育培训机构的行为。制定含有排除、限制竞争内容的规定的行为涉及市场准入、经营行为规范、资质标准等多个方面，如广东省市场监督管理局依法查处深圳市交通运输局和深圳市公安局交通警察局对当地运营的泥头车制定排除、限制竞争规定，违法增设行政许可，提高市场准入门槛，限制外地运输企业、小规模运输企业、个体运输司机进入本地市场从事砂石渣土运输等行为。限制招投标行为表现为拒绝或者变相限制外地经营者参与招投标、在资质方面歧视外地经营者等，如甘肃省市场监督管理局依法纠正嘉峪关市财政局在招投标中要求供货商须提供嘉峪关地区经营场所证明的行为。

（三）全面规范滥用行政权力排除、限制竞争行为，增强行政机关公平竞争意识

从涉案主体来看，2021 年办结案件中，基本涵盖了省、市、县人民政府及所属部门，其中，涉及省级政府及所属部门的案件占比 2%，涉及市级政府及所属部门的案件占比 57%，涉及县级政府及所属部门的案件占比 41%。

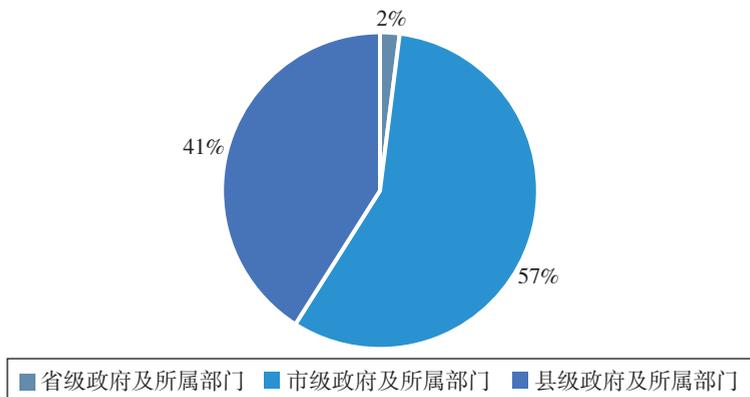


图 2-6 2021 年办结案件涉案主体

市场监管总局与省级反垄断执法机构上下联动、同频共振，通过制止和纠正违法行为，提高政府部门公平竞争意识，积极促进政府职能转变。如福建省市场监督管理局纠正福州市交通运输局涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为案，反垄断执法机构向其上级机关发出行政建议书，建议责令当事人改正相关行为，引起社会较好反响，被评为福建省首届“十大法治事件”。山东、安徽、江西、甘肃等省主动公开滥用行政权力排除、限制竞争案件信息，通过以案释法等方式发挥案件警示教育作用。重庆市、湖北省市场监督管理局开展反行政性垄断专项行动，切实加大执法力度。吉林省市场监督管理厅将公平竞争审查工作与制止滥用行政权力排除、限制竞争执法工作相结合，进一步提升执法成效。

案例一 宁夏回族自治区石嘴山市应急管理局滥用行政权力排除、限制竞争案

2021年9月，宁夏回族自治区市场监督管理厅对石嘴山市应急管理局涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争的行为依法立案调查。

经调查，2020年5月，石嘴山市应急管理局牵头，与中国石油和化学工业联合会共同制定《石嘴山市安全生产责任保险统保项目保险经纪人比选文件》；2020年5月8日，石嘴山市应急管理局以石嘴山市安全生产委员会办公室名义印发《市安委会办公室关于进一步深化安全生产责任保险工作实施意见》（石安办发〔2020〕9号），其中规定“引入第三方机构和获得共保体资格的保险公司共同承担石嘴山市安全生产责任保险运行”；2020年5月28日，石嘴山市应急管理局牵头与中国石油和化学工业联合会共同在其官网发布《比选邀请书》；6月1日，又共同在其官网发布《石嘴山市安全生产责任保险统保项目保险经纪人比选

中选公告》，通过比选确定江泰保险经纪有限公司宁夏分公司为负责采购石嘴山市安全生产责任保险统保项目保险的唯一供应商。2020年11月1日，石嘴山市应急管理局作为监督方，参与签订《石嘴山市安全生产责任保险统保项目框架协议》，建立了由石嘴山市应急管理局局长和分管领导任组长、副组长的石嘴山市安全生产责任保险统保项目组织体系，并在该协议中约定了“划分承保份额、统一保险费率”等内容。2021年5月11日，石嘴山市应急管理局以石嘴山市安全生产委员会办公室名义制定印发《关于认真做好安全生产责任保险投保工作的通知》（石安办发〔2021〕23号），其中规定了“对高危行业未投保安责险的，不予办理安全生产有关手续，各部门要加强与安责险经纪公司的沟通协作，此项工作纳入年度安全生产工作考核”等内容。

石嘴山市应急管理局实施的上述行为违反了《反垄断法》第32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，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”、第37条“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，构成滥用行政权力排除、限制竞争行为。2021年10月，宁夏回族自治区市场监督管理厅向石嘴山市人民政府依法提出处理建议，石嘴山市人民政府复函表示，当事人已整改到位，并对相关责任人员进行了追责问责。

案例二 河北省沧州市城市管理综合行政执法局滥用行政权力排除、限制竞争案

2021年8月，河北省市场监督管理局对沧州市城市管理综合行政执法局涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争的行为依法立案调查。

经调查，2020年12月10日，沧州市城市管理综合行政执法局制定《共享电动车准入基本条件》和《共享电动车项目竞争性谈判比选文件》，确定由1家企业运营沧州市城区共享电动车，并于当日公开发布《沧州市城市管理综合行政执法局“共享电动车”项目竞争性谈判比选公告》。2020年12月31日，经竞争性谈判比选最终确定上海钧正网络科技有限公司中选，并于当天发布中标公告。2021年5月31日，沧州市城市管理综合行政执法局与上海钧正网络科技有限公司签订《共管合作协议》，约定“本协议自签订之日起两年内有效，根据双方合作的实际运营成果，到期后乙方无违规操作、无不良社会反响且考核合格优先顺延”。

沧州市城市管理综合行政执法局实施的上述行为违反了《反垄断法》第32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，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”、第37条“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，构成滥用行政权力排除、限制竞争行为。2021年10月，河北省市场监督管理局向沧州市人民政府依法提出处理建议，沧州市人民政府复函表示，当事人已整改到位。

第三章

行业执法

一、互联网行业

(一) 反垄断执法概况

2021年，反垄断执法机构共查办互联网行业滥用市场支配地位案件3件，滥用行政权力排除、限制竞争案件2件；审结平台经济领域经营者集中28件，对98件平台经济领域未依法申报违法实施经营者集中案件作出行政处罚。以上案件罚没金额共计217.4亿元。

审结的28件经营者集中案件交易总金额1164亿元。申报程序上，适用简易程序21件，适用非简易程序7件；交易类型上，横向集中12件，纵向集中7件，混合集中9件；交易形式上，股权收购18件，新设合营企业10件；审查结果上，无条件批准27件，禁止1件。

(二) 案件特点及行业主要竞争问题分析

近年来，我国平台经济快速发展，在提高资源配置效率、畅通国民经济循环、便利人民群众生活等方面发挥了重要作用。与此同时，平台经济领域垄断和竞争失序问题逐步显现，亟须加以规范。平台经济具有区别于传统经济的明显特点，竞争问题更为复杂，给反垄断监管带来较大挑战。

一是“二选一”垄断行为成为执法重点。我国平台经济快速发展的同时，“二选一”等问题引发社会各方面广泛关注。头部平台企业实施“二选一”行为破坏了市场公平竞争、遏制了创新发展、损害了中小企业和消费者合法权益。市场监管部门突出重点，坚决治理社会反映强烈的“二选一”垄断行为，先后依法查处阿里巴巴集团和美团垄断案，持续释放坚决治理“二选一”行为的强烈政策信号，促使平台企业自觉规范经营行为，从违法低水平竞争向主要依靠创新和提升服务

质量的高水平竞争转变。阿里巴巴集团垄断案后,市场监管总局组织召开34家平台企业行政指导会,“一企一单”要求全面整改,严格履行平台主体责任,由点及面规范平台经济竞争秩序。目前平台经济领域“二选一”行为基本停止,市场环境不断优化,公平竞争的行业生态不断改善,平台内经营者,特别是中小企业获得更加广阔的发展空间,促进我国平台经济规范健康持续发展。

二是平台企业在服务业领域投资并购较为活跃。从2021年查处的涉及平台企业未依法申报经营者集中案件情况来看,近年来,平台企业投资并购活动主要发生在服务业领域,制造业领域投资并购较少。在服务业投资并购中,以零售、信息软件技术、出行领域为主,分别占19.4%、14.3%、14.3%,其他领域包括商务、餐饮、金融、医疗、房地产、教育、文化体育娱乐、物流等。在2021年涉及的平台企业的经营者集中申报案件中,交易所涉领域以信息传输、计算机服务和软件、房地产、金融为主,分别占25.0%、17.9%、14.3%。

三是平台经济领域经营者集中执法实现突破。2021年,市场监管总局加大平台经济领域经营者集中反垄断执法力度,在经营者集中申报审查和未依法申报经营者集中调查领域均取得突破,有力维护市场公平竞争,防止资本无序扩张。2021年7月10日,市场监管总局依法禁止腾讯系虎牙公司与斗鱼国际控股有限公司合并案。本案是我国平台经济领域禁止经营者集中第一案,也是自《反垄断法》施行以来第三起禁止经营者集中案件,释放出防止资本无序扩张的明确信号,对规范平台企业有序竞争具有重要示范引导作用。7月24日,市场监管总局依法对腾讯控股有限公司收购中国音乐集团股权违法实施经营者集中案作出行政处罚,责令腾讯解除广受诟病的网络音乐独家版权,该案是自《反垄断法》施行以来对未依法申报经营者集中采取必要措施恢复市场竞争状态的第一起案件,重塑我国网络音乐市场竞争格局。

四是少数股权收购可能构成经营者集中。根据《反垄断法》规定,经营者集中是指经营者合并、经营者通过取得股权或者资产的方式取得对其他经营者的控制权,以及经营者通过合同等方式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情形。取得控制权是判断是否构成经营者集中的关键,《经营者集中审查暂行规定》第5条规定了判断是否取得控制权应当考虑的因素。实践中,平台经济领域投资并购存在大量少数股权收购情形,在市场监管总局立案调查的未依法申报违法实施经营者集中案件中,相当数量交易的收购方取得的股权比例都在50%以下,但由于对目标公司重大经营决策事项拥有否决权等因素,进而取得对目标公司的控制权,构成了《反垄断法》规定的经营者集中,应依法进行申报。

五是坚持发展与规范并重开展平台经济反垄断监管执法。由于平台经济具有

发展速度快、辐射范围广、影响程度深、竞争问题复杂等特点，开展反垄断监管需要深刻理解平台经济在经济社会发展全局中的地位 and 作用，准确把握平台经济发展的规律，深刻认识监管的长期性、艰巨性、复杂性，通过常态化反垄断监管执法，维护市场公平竞争，促进我国平台经济在更深层次、更高水平发展。特别是在强化反垄断执法的背景下，平台经济领域垄断行为日趋隐蔽化、复杂化，平台经营者利用资本、算法、数据等方面的优势实施垄断行为值得关注。市场监管总局始终坚持规范和发展并重的原则，持续拓展监管执法的广度和深度，着力解决我国平台经济发展的深层次垄断问题，不断优化数字经济生态，为我国平台经济规范健康持续发展营造公平竞争的市场环境。

（三）典型案例

1. 阿里巴巴集团控股有限公司滥用市场支配地位案

详见本报告第二章案例。

2. 美团滥用市场支配地位案

详见本报告第二章案例。

3. 虎牙公司与斗鱼国际控股有限公司合并案

详见本报告第二章案例。

4. 腾讯控股有限公司收购中国音乐集团股权违法实施经营者集中案

详见本报告第二章案例。

5. 洛阳市城市管理局滥用行政权力排除、限制竞争案

2020年11月，河南省市场监督管理局对洛阳市城市管理局（以下简称洛阳市城管局）涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争案立案调查。经调查，自2017年以来先后有3家共享单车公司入驻洛阳市城区。洛阳市城管局在当地共享单车管理中，于2019年12月以洛阳市城市管理委员会办公室名义印发《关于印发市区道路保洁人员参与共享单车停放管理工作实施方案（试行）的通知》（洛城管委办〔2019〕68号），要求3家共享单车公司与各区环卫部门、河南控空公司共同承担共享单车的停放管理。2020年3月，洛阳市城管局以招投标的方式确定上海钧正网络科技有限公司为洛阳市城区唯一一家共享单车经营企业，并在双方签订的《共享单车管理与服务协议》中约定“期限届满后，甲方再招标时，同等条件下，优先考虑乙方”。未中标企业被要求于招标结束后10日内无条件退出洛阳地域市场。

洛阳市城管局上述行为违反了《反垄断法》第32条和第37条等有关规定，构成滥用行政权力排除、限制竞争行为，应当依法予以纠正。2021年3月，依据《反垄断法》第51条规定，河南省市场监督管理局向洛阳市人民政府发出《行

政建议书》，建议洛阳市人民政府责令洛阳市城管局改正相关行为，恢复相关市场的公平竞争。2021年11月，洛阳市人民政府向河南省市场监督管理局报送整改报告，废止了《关于印发市区道路保洁人员参与共享单车停放管理工作实施方案（试行）的通知》（洛城管委办〔2019〕68号）等含有排除、限制竞争内容的文件，解除有关合作协议，恢复相关市场公平竞争。

二、公用事业行业

（一）反垄断执法概况

2021年，反垄断执法机构共查办公用事业行业垄断协议案件1件，滥用市场支配地位案件4件，滥用行政权力排除、限制竞争案件16件；审结公用事业行业经营者集中案件51件。以上案件罚没金额共计4486万元。

2021年公用事业行业办结的1件垄断协议案主要涉及供气领域，违反《反垄断法》第13条规定，达成并实施了固定或者变更商品价格、分割销售市场或者原材料采购市场的横向垄断协议。

办结的4件滥用市场支配地位案主要涉及供气、供水领域，违反《反垄断法》第17条规定，实施以不公平高价销售商品、限定交易、附加不合理交易条件等行为。

已办结的16件滥用行政权力排除、限制竞争案主要涉及供气、公共交通等领域，违反《反垄断法》第32条和第37条规定，实施了限定或者变相限定交易和制定含有排除、限制竞争内容的规定。

审结的51件经营者集中案件交易总金额为1978亿元，主要涉及供水、供电、供气领域，均为无条件批准。从申报程序来看，49件适用简易程序，2件适用非简易程序。从交易形式来看，38件为股权收购，13件为新设合营企业。从交易类型来看，23件为横向集中，4件为纵向集中，24件为混合集中。

（二）案件特点及行业主要竞争问题分析

从2021年查办案件情况来看，公用事业行业垄断案件和竞争问题呈现以下特点：

一是滥用市场支配地位行为是执法重点。供水、供电、供气、供热等公用事业是经济运行和社会发展的重要保障，与人民群众日常生活密切相关，反垄断执

法机构始终将其作为反垄断执法的重点领域。2021年，市场监管总局指导江苏、云南、四川、陕西等地反垄断执法机构分别对江苏宜兴港华燃气有限公司案、云南蒙自四通泰兴供水有限公司案、四川富顺县天然气有限责任公司案、陕西水务集团泾阳县供水有限公司案4件供水、供气领域滥用市场支配地位案件进行了处罚，进一步优化营商环境，降低实体经济成本，有效维护公平竞争的市场秩序和消费者合法权益。

二是垄断行为具有明显的区域性特征。供水、供电、供气、供热等公用事业的经营区域限于管道、电网等基础设施覆盖范围内，具有很强的区域性特征。公用企业通过与地方政府签订特许经营协议等方式，成为本地区本行业唯一利用管网从事相关经营活动的企业，其他经营者无法再利用该管网开展业务，该地区的用户也无法选择其他地区公用企业提供的相应服务。因此，公用企业实施的垄断行为通常发生于管网设施所在区域，从2021年查处的4件滥用市场支配地位案件来看，均发生于相关市、县行政区域内。

三是滥用行政权力排除、限制竞争案件特点突出。从2021年办结的公用事业行业滥用行政权力排除、限制竞争案件来看，主要呈现以下特点：一是供气行业案件多发，公用事业行业已办结及在办滥用行政权力排除、限制竞争案件主要集中在供气行业；二是违法行为类型相对单一，滥用行政权力排除、限制竞争行为主要涉及限定交易和制定含有排除、限制竞争内容的规定等行为，行政机关强制或者变相强制用户接受其指定经营者提供的服务；三是实施主体类型集中，主要为市、县（区）级行政机关或所属部门。

（三）典型案例

1. 江苏宜兴港华燃气有限公司滥用市场支配地位案

根据举报，2019年1月，江苏省市场监督管理局对宜兴港华燃气有限公司（以下简称港华公司）涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。经调查，港华公司在宜兴市范围内独家提供城市管道天然气供应及管道设施安装服务，在宜兴市管道天然气供应及管道设施安装服务市场具有市场支配地位。港华公司滥用其市场支配地位，实施了以下行为：**一是**向居民用户收取高额采暖增容费，并对非居民用户燃气管道安装工程费实施不公平高价。**二是**在推行高污染燃料锅炉或者燃煤工业窑炉整治中，与部分非居民用户签订《天然气供用合同》，将优惠气价作为谈判条件，约定港华公司为唯一气源或燃料供应商，并要求用户未达到约定用量时仍按约定用量付款（照付不议）。**三是**在与非居民用户签订的《天然气供用合同》中，要求用户按7日用量提前支付预付款，并规定用户如逾期将加收滞纳金。

港华公司上述行为损害了市场公平竞争和消费者利益，具有明显的排除、限制竞争的效果，违反了《反垄断法》第17条第1款第1项、第4项、第5项规定，构成以不公平的高价销售商品、限定交易、附加不合理交易条件的滥用市场支配地位行为。2021年11月，江苏省市场监督管理局依法作出行政处罚决定，责令港华公司停止违法行为，没收违法所得558.58万元，并处以其2018年度销售额2%的罚款3485.64万元，罚没合计4044.22万元。

2. 云南蒙自四通泰兴供水有限公司滥用市场支配地位案

根据国务院第五次大督查反馈线索，2019年7月，云南省市场监督管理局对蒙自四通泰兴供水有限公司（以下简称四通泰兴公司）涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。经查，四通泰兴公司是蒙自市北京路（西环路）以西、天马路西延线西南的红河工业园区规划范围及凤凰路以西、红河大道以北、天马路以南、北京路（西环路）以东区域的唯一供水企业，在该区域城市公共自来水供水服务市场具有支配地位。四通泰兴公司滥用其市场支配地位，对于首次提出用水申请的用水单位，要求签订由四通泰兴公司拟定的《供水合同》，并以合同条款的形式将委托四通泰兴公司建设供水设施作为供水和抄表到户的必需条件，对自行建设供水设施的用水单位，拒绝为其办理抄表到户，或在供水工程竣工验收时不予验收或拖延验收。

四通泰兴公司上述行为在客观上对其他施工企业在该供水范围内开展经营活动形成明显阻碍，侵害项目建设单位自主选择建筑区划红线内供水设施施工企业的权利，严重损害终端用水户的利益，增加项目建设成本，加重群众购房负担，违反了《反垄断法》第17条第1款第5项规定，构成附加不合理交易条件的滥用市场支配地位行为。2021年1月，云南省市场监督管理局依法作出行政处罚决定，责令四通泰兴公司停止违法行为，并处以其2018年度销售额6%的罚款，计249.54万元。

3. 安徽省芜湖市湾沚区人民政府滥用行政权力排除、限制竞争案

2021年5月，安徽省市场监督管理局对芜湖市湾沚区人民政府涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为进行立案调查。经调查，原芜湖县（现湾沚区）人民政府和芜湖县中燃城市燃气发展有限公司（现芜湖湾沚中燃城市燃气发展有限公司）于2004年11月签订《安徽省芜湖县天然气项目投资开发合同》，合同中约定燃气管道工程安装由原芜湖县中燃城市燃气发展有限公司实施。原芜湖县人民政府于2005年3月以县政府办公室的名义下发了《关于芜湖县天然气利用工程合资建设经营优惠政策的通知》（芜政办〔2005〕7号），要求芜湖县所有房地产开发公司在办理房屋开工许可证前要向原芜湖县中燃城市燃气发展有限公司交纳管道燃气用户建设安装费。截至2021年6月，该通知内容一

直有效实施。

芜湖市湾沚区人民政府上述行为违反了《反垄断法》第 32 条规定，构成滥用行政权力排除、限制竞争行为。调查期间，芜湖市湾沚区人民政府积极主动整改，消除违法行为造成的不良影响。

三、医药行业

（一）反垄断执法概况

2021 年，反垄断执法机构共查办医药行业垄断协议案件 3 件，滥用市场支配地位案件 3 件；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案件 26 件。以上案件罚没金额共计 9.5 亿元。

2021 年医药行业办结的 3 件垄断协议案分别涉及药品和原料药领域，其中 2 件违反《反垄断法》第 13 条规定，达成并实施了固定或者变更商品价格、分割销售市场或者原材料采购市场的横向垄断协议；1 件违反《反垄断法》第 14 条规定，达成并实施了固定向第三人转售商品的价格、限定向第三人转售商品最低价格的纵向垄断协议。

办结的 3 件滥用市场支配地位案主要涉及原料药领域，违反《反垄断法》第 17 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。

已办结的 6 件医药行业滥用行政权力排除、限制竞争案主要涉及医药配送、医药采购、体检等领域，违反《反垄断法》第 32 条规定，实施了限定或者变相限定交易行为。

审结的 26 件经营者集中案件交易总金额为 3007 亿元，主要涉及医药和医疗器械生产销售等领域，均为无条件批准。从申报程序来看，20 件适用简易程序，6 件适用非简易程序。从交易形式来看，22 件为股权收购，3 件为新设合营企业，1 件为资产收购。从交易类型来看，9 件为横向集中，3 件为纵向集中，14 件为混合集中。

（二）案件特点及行业主要竞争问题分析

从 2021 年查办案件情况来看，医药行业垄断案件和竞争问题呈现以下特点：
一是原料药领域反垄断执法持续深入推进。2021 年，原料药仍为反垄断执

法重点领域，市场监管总局在全国范围内持续开展集中执法，维护市场公平竞争秩序，保护人民群众切身利益。市场监管总局直接查处先声药业巴曲酶原料药垄断案，指导天津、江苏、河南、上海等地反垄断执法机构先后对醋酸氟轻松、樟脑、苯酚、氯解磷定4个原料药品种的生产、经销企业垄断行为作出处罚，表明了反垄断执法机构依法查处垄断行为的坚定决心。同时，坚持监管执法与制度建设并重，研究制定《关于原料药领域的反垄断指南》，明确原料药领域经营行为的法律“红线”，提高反垄断监管的科学性、针对性和有效性，推动原料药领域经营者依法加强合规自律，降低违法风险。进一步运用好短缺药品保供稳价协同机制，加强与卫生健康委、国家医保局、国家药监局等成员单位的沟通协调，及时发现涉嫌垄断问题线索并予以处置。打通执法效果“最后一公里”，查处垄断案件后及时通报卫生健康委、国家医保局等部门，形成工作合力，将反垄断执法效果传递到终端。

二是药品领域限制转售价格行为得到有效整治。2021年，市场监管总局直接查处了扬子江药业集团限制下游企业药品转售价格的纵向垄断协议行为。该案的查处，不但打破了扬子江药业集团对相关药品的价格管控，推动蓝芩口服液等部分常用药品价格下降30%以上，而且对其他医药企业依法合规经营起到示范作用，促使药品企业对自身经营行为开展自查整改，建立健全反垄断合规管理制度，依法履行主体责任，废除固定或限定价格条款，不干涉下游企业自主定价权，净化了药品市场的公平竞争秩序，对相关药品保供应、稳价格发挥重要作用。

三是滥用行政权力排除、限制竞争案件涉及领域集中。与2020年情况类似，2021年办结的医药行业案件仍主要集中于药品配送和体检领域，主要表现为：行政机关通过制定出台政策措施等方式限定职工健康体检医院；有关政府部门通过招投标方式遴选药品配送企业，导致其他医药配送企业无法进入该区域市场；行政机关制定含有排除、限制竞争内容的规定，鼓励优先采购本地生产的中药饮片。此外，需要关注药品带量采购中的滥用行政权力排除、限制竞争行为。

（三）典型案例

1. 扬子江药业集团有限公司达成并实施垄断协议案

详见本报告第二章案例。

2. 先声药业集团有限公司滥用市场支配地位案

根据举报，2020年9月，市场监管总局对先声药业集团有限公司（以下简称先声药业）涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。巴曲酶原料药是生产巴曲酶注射液的基本原料。巴曲酶注射液主要用于突发性聋、振动病、急性脑梗死、血栓闭塞性脉管炎、深部静脉炎、肺栓塞等疾病的治疗。经调查，先声药业取得中

国境内巴曲酶原料药的全部货源后，在中国巴曲酶原料药销售市场的市场份额为100%。自2019年11月以来，下游制剂企业多次向其询价，希望购买巴曲酶原料药，先声药业以多种理由始终不予报价，并将原料药供应作为制约手段，要求收购下游制剂企业股权。因无法获得原料药，下游制剂企业于2020年6月起停产，巴曲酶注射液不能稳定供应。

先声药业滥用在中国巴曲酶原料药销售市场的支配地位，实施了没有正当理由，拒绝与交易相对人进行交易的垄断行为，损害了市场公平竞争和消费者利益，违反了《反垄断法》第17条第1款第3项规定。2021年1月，市场监管总局依法作出行政处罚决定，责令先声药业停止违法行为，并处以其2019年度销售额2%的罚款，共计1.007亿元。

3. 山东省临沂市兰山区卫生健康局滥用行政权力排除、限制竞争案

2020年9月，山东省市场监督管理局对临沂市兰山区卫生健康局（以下简称兰山区卫健局）涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为进行调查。经调查，2012年6月，兰山区卫健局以开展基层医疗机构基本药物集中配送试点工作的名义，联合区纪检、药监、财政等多部门组成监督小组和领导小组对配送企业进行遴选，最终选定了5家配送企业作为本区基层医疗机构及村卫生室的基本药物配送单位，各基层医疗机构在采购基本药物时，必须通过相关业务系统进行填报，而该系统设定的配送企业只有这5家企业。在此后长达8年的时间内，兰山区卫健局没有更换或组织新的遴选，由此导致其他医药配送企业无法进入该区域市场。

兰山区卫健局上述行为违反了《反垄断法》第32条规定，构成滥用行政权力，排除、限制竞争行为。调查期间，兰山区卫健局进行整改，印发通知明确区各公立医疗机构基药采购及配送业务自主遴选配送企业，直接配送到区、镇、村三级医疗机构，并将该通知在兰山区政府网站进行了公示。

四、建筑材料行业

（一）反垄断执法概况

2021年，反垄断执法机构继续加大对水泥、混凝土、玻璃等建筑材料行业的反垄断执法力度。全年共立案调查建筑材料行业垄断协议案件4件，作出行政处罚3件，罚没款5.37亿元。查处滥用行政权力排除、限制竞争案件4件。在

办结的3件垄断协议案件中，1件水泥领域，2件混凝土领域，均为横向垄断协议案，违反了《反垄断法》第13条规定，其中1件涉及行业协会。从行为表现来看，包括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、联合抵制交易等。

此外，2021年审结建材和玻璃领域经营者集中案件10件，交易总金额约488.22亿元，均为无条件批准。从行业类型来看，涉及水泥业3件，金属加工业2件，建筑材料制造业3件，玻璃制造业1件，家居装饰业1件。从申报程序来看，7件案件适用简易程序，3件案件适用非简易程序。从集中类型来看，7件为股权收购，1件为资产收购，2件为新设合营企业。从交易形式来看，境内收购境内企业案件3件，境内收购境外企业案件2件，境外收购境外企业案件3件，境内外企业新设合营案件1件，境外企业之间新设合营案1件。

（二）案件特点及行业主要竞争问题分析

建材是各类基础设施、房地产等建设工程的重要原材料，市场需求量大，在经济发展中具有举足轻重的作用。从2021年查处的案件来看，主要特点如下：

一是建材行业的垄断案件主要以横向垄断协议为主。2021年办结的3件建材行业垄断协议案件，均为横向垄断协议，违反了《反垄断法》第13条规定，其中1件涉及行业协会。从行为表现上看，包括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、联合抵制交易等。由于近年来建材行业上下游市场环境变动较大，劳动力、原材料、土地、燃料成本，以及能耗环保安全等压力和挑战日趋上升，行业利润存在一定的不确定性。同时由于建材行业市场范围较小，具有一定的地域性，产品同质化程度高，价格竞争较为激烈，导致建材领域垄断行为较为多发。

二是部分行业协会或者公司成为垄断协议达成和实施的平台。根据《反垄断法》第16条的规定，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。2021年10月公布的《中华人民共和国反垄断法（修正草案）》第18条规定，经营者不得组织其他经营者达成垄断协议或者为其他经营者达成垄断协议提供实质性帮助。从一些案件来看，部分涉案企业为方便达成垄断协议，依托行业协会或者发起成立平台企业，以此作为经营者之间的自律组织，实施操控价格、限产限量、分割市场等行为，使行业协会成为组织垄断协议的温床，甚至成为部分企业实施垄断行为的工具。

三是企业的反垄断合规建设有待进一步加强。从查处的案例来看，部分企业的经营合规人员对《反垄断法》学习理解还不够深入，反垄断法律风险意识还较为薄弱，部分市场主体还会在企业微信公众号发布消息，要求统一调整产品价格，

积极参与行业垄断协议的执行。近年来，各地反垄断执法机构不断推出经营者反垄断合规指引类文件，帮助市场主体提升反垄断合规意识和能力。

（三）典型案例

1. 淄博市联和水泥企业管理有限公司及相关企业达成并实施垄断协议案

详见本报告第二章案例。

2. 重庆市丰都县 2 家商砼生产企业达成并实施垄断协议案

2019 年 10 月，重庆市市场监督管理局对重庆江都建材有限公司、重庆建典混凝土有限公司涉嫌垄断行为立案调查。

经调查，当事人是重庆市丰都县内相互独立的两家商砼生产企业，于 2014 年经协商后达成《丰都县预拌商品混凝土企业行业自律协定书》，协议中约定按区域划分市场，按协商的市场份额划分销量方量和利润，约定了双方商砼销售的标准价，约定了天泵和地泵特殊灌注方式的费用和运输距离超过 20 公里的运输费用，确定了自 2014 年 4 月开始，双方互派统计人员到对方公司上班进行相互监督。协议实施的过程中，双方执行的商砼销售价不能低于以 C30 商砼 360 元/方为基准的标准价，当互派的监督人员发现受监督公司因特殊情况低于标准价进行销售时，会将销售情况向自己公司老板进行汇报、请示。互派的工作人员每天要相互检查混凝土罐车的行车全球定位系统，确保供货地址与合同、票单一致，确保对方公司的水泥罐车按划分的商品销售地域实施销售，未前往本公司供应的工地中供货。互派的监督人员每天收集对方公司的商砼销售合同和票据，统计对方公司每天销售商砼的方量和价格，计算成本和利润，每月初核算销售总方量和总利润，并按约定比例进行分配。为了落实按照约定比例分配方量和利润，双方根据实际的生产成本估算了以 C30 商砼为基准的商砼核定成本、20 公里以外的运输费和泵费核定成本。

上述行为违反了《反垄断法》第 13 条第 1 款第 1 项、第 3 项规定，属于具有竞争关系的经营者达成并实施“固定或者变更商品价格”“分割销售市场或者原材料采购市场”的情形，构成了达成并实施垄断协议行为。2021 年 6 月 15 日重庆市市场监督管理局对 2 家涉案当事人处以 2018 年度销售额 5% 的罚款，共计 2312.88 万元。

3. 丰城市预拌混凝土协会及其会员企业达成并实施垄断协议案

详见本报告第二章案例。

五、半导体行业

（一）反垄断执法概况

2021年，市场监管总局收到半导体行业经营者集中案件27件，立案24件，审结案件26件，交易总金额7361亿元。在审结案件中，半导体设备行业2件，半导体制造行业23件，半导体分销行业1件。从申报程序来看，适用简易程序15件，适用非简易程序11件。从交易形式来看，23件为股权收购，2件为新设合营企业，1件为资产和业务收购。从审查结果来看，无条件批准24件，附加限制性条件批准2件。除经营者集中案件外，市场监管总局正在对三星、SK海力士、美光公司涉嫌滥用市场支配地位案进行调查。

（二）案件特点及行业主要竞争问题分析

一是全球半导体供应短缺，供应稳定风险较高。2021年，受新冠肺炎疫情和相关产品需求上涨影响，半导体产业面临大规模供应短缺，全球产业链供需失衡，多次出现价格上涨。因此，半导体行业经营者集中审查需要关注相关市场供应稳定性。在SK海力士收购英特尔公司部分业务案中，交易导致PCIe企业级固态硬盘市场、SATA企业级固态硬盘市场的竞争者减少，需要关注集中可能对产品供应产生的影响。在该案附加限制性条件承诺方案中，交易双方和集中后实体承诺，在交易条款相当的情况下向中国境内市场销售的企业级固态硬盘产品价格，不高于其在生效日前24个月内的平均价格；同时其将持续扩大相关产品产量，并依据公平、合理、无歧视原则供应所有产品，有力保障了中国境内企业级固态硬盘市场的稳定供应。

二是市场集中度不断提升，进入壁垒进一步提高。自2020年下半年以来，半导体行业并购频发，市场集中度提升的同时，相关行业进入门槛进一步提高。考虑到目前半导体产业的技术节点以及行业特性，新进入者需要面临巨额的资金投入、技术风险，以及较高的专利壁垒。同时，在全球供需失衡的格局下，新进入者获得上游材料、设备、代工产能的成本更高，难以对市场在位者产生足够的竞争约束。在此情况下，集中更易对市场竞争产生不利影响，需要通过反垄断审查进行干预，保护和促进市场公平竞争。

三是在国际化竞争环境下深入分析中国市场竞争状况。在产品设计、设备制

造、原料采购、生产代工、人才结构、资金流动、渠道布局、客户需求等多个方面，半导体行业已实现国际化竞争，案件审查中相关地域市场多界定为全球市场。但实践中，各个国家产业发展阶段、细分领域的竞争环境、供应链所处环节都不相同。中国是全球最主要的半导体市场，大部分半导体产品以及上游的设备、材料高度依赖进口，反垄断执法机构在考察全球市场的基础上还需要特别关注交易可能对中国市场产生的影响。

四是相关商品市场界定和救济措施需充分考虑技术发展及创新趋势。近年来，半导体行业领先企业通过并购竞争对手、新兴企业，在人工智能、5G、数据中心、智能驾驶、汽车电子等高速增长的新兴市场中迅速扩张。引发全球关注的英伟达收购安谋公司、超威收购赛灵思等交易，收购方均意在通过收购在人工智能、数据中心等市场获取技术优势。执法机构在案件审查过程中需要充分考虑行业技术发展趋势，促进市场公平竞争，保护技术创新的持续发展。

（三）典型案例

1. 思科系统公司收购阿卡夏通信公司股权案

2019年7月，思科系统公司（以下简称思科）与阿卡夏通信公司（以下简称阿卡夏）签署协议，以26亿美元收购阿卡夏。2019年10月22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12月20日立案审查。2021年1月14日，市场监管总局决定附加限制性条件批准本项集中。

本案涉及相干数字信号处理器、光传输系统市场，适用非简易程序。经审查，市场监管总局认为此项集中对中国境内光传输系统市场可能具有排除、限制竞争效果：**一是**集中后实体在上游独立相干数字信号处理器市场具有较强市场力量。在全球和中国境内相干数字信号处理器市场上，阿卡夏市场份额分别为45%~50%和40%~45%，均排名第一，与其他竞争者相比优势明显；相干数字信号处理器是光传输系统的核心部件，光传输系统厂商更换独立相干数字信号处理器供应商成本高、难度大；独立相干数字信号处理器市场进入壁垒高，研发投入大、失败概率高，短期内难以出现能够形成有效竞争约束的进入者。**二是**集中后实体具有实施原料封锁的动机。光传输系统市场在5G、数据中心市场的推动下增长迅速，集中后实体有动机提高光传输系统市场占有率；集中后实体可能减少甚至停止对外销售相干数字信号处理器，以限制光传输系统市场上的竞争者，增强自身产品竞争优势，获得更多市场份额；集中后实体提高相干数字信号处理器价格能够增加利润。**三是**集中可能在中国境内光传输系统市场产生排除、限制竞争效果。中国境内光传输系统市场发展迅速，是全球最大的相干数字信号处理器需求国，如果集中后实体提高相干数字信号处理器产品价格或者实施原料封锁，

其他光传输系统厂商将因为成本增加削弱竞争力，甚至可能被直接排挤出市场，失去发展机会，影响中国境内光传输系统市场竞争，并损害下游客户和消费者的利益。

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**交易双方和集中后实体将继续履行现有客户合同，包括各项商业条款以及现有销售做法和程序。除非相关中国客户自行决定终止现有客户合同，交易双方和集中后实体不得终止现有客户合同。**二是**交易双方和集中后实体应按照公平、合理、无歧视的原则，继续向中国客户供应相干数字信号处理器。**三是**交易双方和集中后实体不得在销售相干数字信号处理器时对中国客户强制搭售商品，或附加其他不合理的交易条件。**四是**交易双方和集中后实体应对其相关管理人员和员工进行培训，采取必要措施，确保承诺方案落实。上述限制性条件自公告之日起5年内有效，期限届满后经评估解除。

2.SK 海力士株式会社收购英特尔公司部分业务案

详见本报告第二章案例。

六、仓储物流行业

（一）反垄断执法概况

2021年，在新冠肺炎疫情催化及内循环经济需求不断增长的背景下，物流仓储行业继续迎来快速发展。反垄断执法机构对仓储物流行业的执法主要集中在经营者集中领域，审结仓储物流行业经营者集中案件41件，均为无条件批准，交易金额超过1000亿元。审结案件主要涉及通用仓储开发和租赁、冷库开发和租赁、快递服务、第三方物流服务、冷链物流服务等领域。从集中性质来看，横向集中案件30件，纵向集中案件5件，混合集中案件6件。从申报程序来看，39件适用简易程序，2件适用非简易程序。从交易形式来看，16件为新设合营企业，25件为股权收购。

（二）案件特点及行业主要竞争问题分析

通过经营者集中审查案件情况来看，仓储物流行业主要有以下特点：

一是仓储物流行业具有较为显著的规模经济和先发优势特征。由于仓储物流极为重视地理位置，在优质土地资源稀缺的前提下，已率先进入相关市场且形成

一定规模的公司具有较明显的先发优势，在地理位置、开发管理成本控制、客户获取、议价能力方面不断形成和夯实市场进入壁垒，市场集中度逐步提升。

二是近年来资本入局频繁，转型升级需求旺盛。在电子商务等新零售业态蓬勃发展的推动下，仓储物流行业需求不断增长，市场布局逐步向二三线城市延伸。除了传统物流地产企业持续发力，商业地产企业、电商企业、快递企业以及各类资本均积极布局。同时，以智能仓储为主要方向的行业转型升级成为诸多企业和资本的布局重点。预计未来行业竞争将逐步向智能化、数字化、服务化和差异化趋势发展。

三是外商投资企业更为活跃，具有一定竞争优势。目前，以普洛斯、嘉民、易商红木等为代表的外资企业对中国仓储物流行业投资步伐较为快速。伴随市场的进一步开放和相关政策的鼓励，外资有可能进一步加快市场扩张和布局速度，凭借技术经验、管理模式和资本运作方面的显著优势，使其更容易获取行业优质资源，从而进一步提升竞争优势。

（三）典型案例

1. JD Property Group Corporation 收购中国物流资产控股有限公司股权案

2021年9月15日，市场监管总局收到JD Property Group Corporation收购中国物流资产控股有限公司股权案经营者集中申报，于2021年10月19日立案审查。

本案为横向和纵向集中，涉及通用仓库开发与租赁、冷库开发与租赁、快递服务、第三方物流服务、冷链物流服务共计5个相关商品市场，相关地域市场均为中国境内市场。市场监管总局根据《反垄断法》第27条规定，从相关市场的市场集中度、市场进入、经营者集中对下游用户的影响等方面，分析了此项经营者集中对市场竞争的影响。审查认为，集中不会对中国境内通用仓库开发与租赁市场、冷库开发与租赁市场、快递服务市场、第三方物流服务市场、冷链物流服务市场竞争产生不利影响。2021年12月31日，市场监管总局无条件批准此项交易。

2. 深圳顺丰泰森控股（集团）有限公司收购嘉里物流联网有限公司股权案

2021年3月23日，市场监管总局收到深圳顺丰泰森控股（集团）有限公司收购嘉里物流联网有限公司股权案经营者集中申报，于2021年3月29日立案审查。

本案为横向集中，相关商品市场界定为第三方物流服务市场、国际货运代理服务市场，相关地域市场均为中国境内市场。市场监管总局根据《反垄断法》第27条规定，从相关市场的市场集中度、市场进入、经营者集中对下游用户的影响等方面，分析了此项经营者集中对市场竞争的影响。审查认为，集中不会对第

三方物流服务市场、国际货运代理服务市场竞争产生不利影响。2021年4月8日，市场监管总局无条件批准此项交易。

3. 普洛斯中国控股有限公司与中邮资本管理有限公司新设合营企业案

2021年7月9日，市场监管总局收到普洛斯中国控股有限公司与中邮资本管理有限公司新设合营企业案经营者集中申报，于2021年7月16日立案审查。

本案为横向和纵向集中，相关商品市场界定为通用仓库开发和租赁市场、快递服务市场。通用仓库的开发和租赁服务的相关地域市场界定为城市市场，快递服务的相关地域市场界定为中国境内市场。市场监管总局根据《反垄断法》第27条规定，从相关市场的市场集中度、市场进入、经营者集中对下游用户的影响等方面，分析了此项经营者集中对市场竞争的影响。审查认为，集中不会对通用仓库开发和租赁市场、快递服务市场竞争产生不利影响。2021年7月30日，市场监管总局无条件批准此项交易。

七、新能源汽车及充换电行业

（一）反垄断执法概况

2021年市场监管总局共审结新能源汽车及充换电行业经营者集中案件27件，交易总金额约90.8亿元，均为无条件批准。从行业类型来看，涉及汽车充电销售业23件，汽车及零部件制造业4件。从申报程序来看，27件案件均适用简易程序。从集中类型来看，23件为新设合营企业，4件为股权收购。从交易形式来看，境内企业之间新设合营案件22件，境外收购境外企业案件3件，境外企业之间新设合营案件2件。查处违法实施经营者集中案件1件，处罚款100万元。

（二）案件特点及行业主要竞争问题分析

通过经营者集中审查案件情况来看，新能源汽车及充换电行业主要有以下特点：

一是新能源汽车充电销售领域并购较为活跃。受到政策驱动和市场需求的双重推动，新能源汽车市场规模快速增长，充电基础设施建设不断加快。从经营者集中案件审查情况来看，2021年电动汽车充电销售领域案件申报数量达23件，

以混合集中为主，参与集中主体多样化，电动汽车充电桩生产运营企业通过与城市基础设施建设、电力行业开发或交通公共服务等领域企业共同设立合营企业的方式进行整合，开展电动汽车充电服务。电动汽车充电服务市场存在较多经营者，除前几位充电运营商处于强势地位，还有众多市场份额较低的小型充电服务运营企业。由于大部分案件为混合集中，交易没有改变相关市场结构，且很多电动汽车充电桩设备生产商同时也是下游电动汽车充电服务提供商，无须依赖第三方电动汽车充电服务供应商向其采购充电桩设备产品，因此交易并未对相关市场竞争产生不利影响。

二是动力电池市场集中度较高。受益于新能源汽车发展，我国动力电池装机量一直保持高速增长，2021年我国共有58家动力电池企业实现装车配套，虽然新进入者不断出现，市场竞争激烈，但排名前3家、前5家、前10家动力电池企业的动力电池装车量占总装车量比分别为74.2%、83.4%、92.3%，市场集中度较高，少数头部动力电池企业通过持续加大研发投入来提高技术实力，拥有较高的市场份额。动力电池技术的发展催生了上游锂电铜箔、石墨负极材料等原材料的技术迭代，并导致下游对原材料需求的持续增长。部分动力电池市场的竞争者通过新设合营企业扩大原材料生产线，降低动力电池产品整体成本，以提升市场竞争力。

三是新能源汽车行业申报案件体现出新的商业创新尝试。目前，汽车生产企业在不断探索新能源车销售新的商业模式。相较于以往的申报案件，新能源汽车行业并购呈现车企与电池生产企业之间相邻集中的新趋势。具有行业内领先技术实力和雄厚资金实力的动力电池企业和新能源汽车企业，通过新设合营企业来整合资源，开展新能源汽车的“车电分离”业务。随着“车电分离”模式的发展，国内更多汽车企业从技术、产品、资本、商业模式等维度对“车电分离”展开布局，推进相关技术与模式的快速发展，同时也加剧了该领域的竞争。

（三）典型案例

1. 湖南中科电气股份有限公司与惠州亿纬锂能股份有限公司新设合营企业案

2021年10月28日，湖南中科电气股份有限公司与惠州亿纬锂能股份有限公司签署协议，拟共同设立一家合资公司，在中国境内从事石墨负极材料的生产及销售业务。湖南中科电气股份有限公司与惠州亿纬锂能股份有限公司分别持有合资公司60%和40%的股权，实施共同控制。2021年12月13日，市场监管总局收到本案经营者集中反垄断申报，并于2021年12月16日予以立案审查。

经审查，该案为横向和纵向集中，涉及锂离子电池石墨负极材料、锂离子消费电池、锂离子动力电池、锂离子储能电池市场，适用简易程序。审查认为，在上游中国境内锂离子电池石墨负极材料市场以及下游中国境内锂离子消费电池、

锂离子动力电池、锂离子储能电池市场,集中各方面面临有效竞争约束,集中不会对相关市场产生不利影响。2021年12月28日,市场监管总局无条件批准此项交易。

2. 汕头市能源投资有限公司与特来电新能源股份有限公司等经营者新设合营企业案

2021年9月,汕头市能源投资有限公司、特来电新能源股份有限公司与汕头市中驰新能源科技有限公司签署协议,新设一家合营企业从事电动汽车充电服务业务。三方分别持股51%、34%、15%,实施共同控制。2021年10月15日,市场监管总局收到本案经营者集中反垄断申报,并于2021年10月20日予以立案审查。

经审查,该案为横向和纵向集中,涉及电动汽车充电桩、电动汽车充电服务市场,适用简易程序。审查认为,在上游中国境内电动汽车充电桩市场以及下游汕头市电动汽车充电服务市场,集中各方面面临有效竞争约束,集中不会对相关市场产生不利影响。2021年11月3日,市场监管总局无条件批准此项交易。

3. 上海汽车集团股份有限公司与宁德时代新能源科技股份有限公司等经营者新设合营企业案

2021年8月25日,上海汽车集团股份有限公司(以下简称上汽集团)、宁德时代新能源科技股份有限公司(以下简称宁德时代)、福建闽东时代乡村投资发展合伙企业(有限合伙)(以下简称宁德时代关联基金)与上海国际汽车城(集团)有限公司(以下简称国际汽车城)签署协议,拟共同出资在上海设立合营企业,从事电动乘用车的动力电池租赁服务。上汽集团、宁德时代及其关联基金、国际汽车城将分别持有合营企业60%、30%、10%的股份,合营企业由上汽集团和宁德时代实施共同控制。2021年8月30日,市场监管总局收到本案经营者集中反垄断申报,并于2021年10月11日予以立案审查。

经审查,该案为纵向和相邻集中,涉及锂离子动力蓄电池、换电车型电动乘用车、动力电池资产管理服务市场,适用非简易程序。审查认为,在上游中国境内锂离子动力蓄电池市场、下游中国境内动力电池资产管理服务以及中国境内换电车型电动乘用车市场,集中各方面面临有效竞争约束,集中不会对相关市场产生不利影响。2022年1月25日,市场监管总局无条件批准此项交易。

4. 腾讯控股有限公司与河南和谐汽车贸易有限公司新设合营企业未依法申报违法实施经营者集中案

2015年5月28日,腾讯控股有限公司(以下简称腾讯)通过旗下深圳市腾讯产业投资基金有限公司与河南和谐汽车贸易有限公司(以下简称和谐汽车)等签署协议,共同设立合营企业,分别持股30%、40%,对合营企业实施共同控

制。2015年7月2日，合营企业取得营业执照。腾讯主要从事社交和通信服务、社交网络平台、游戏、网络视频服务、互动娱乐直播等业务；和谐汽车主要从事传统燃油汽车的销售及售后等业务。合营企业设立后从事纯电动乘用车生产销售业务。

经查，腾讯与和谐汽车分别持股30%、40%，共同控制合营企业，属于《反垄断法》第20条规定的经营者集中。腾讯、和谐汽车2014年度全球和中国境内营业额达到《国务院关于经营者集中申报标准的规定》第3条规定的申报标准，但未按规定进行经营者集中申报，违反《反垄断法》第21条，构成未依法申报违法实施的经营者集中。经评估，该项经营者集中不具有排除、限制竞争的效果。市场监管总局根据《反垄断法》第48条、第49条规定，对腾讯、和谐汽车各处以50万元人民币罚款。

八、化工行业

（一）反垄断执法概况

2021年，市场监管总局审结化工行业经营者集中案件57件，交易总金额约2400亿元，均为无条件批准。从申报程序来看，适用简易程序案件46件，适用非简易程序案件11件；从集中类型来看，股权收购案件42件，资产收购案件2件，新设合营企业案件13件；从集中性质来看，横向集中案件21件、纵向集中案件18件、混合集中案件18件。

（二）案件特点及行业主要竞争问题分析

通过经营者集中审查案件情况来看，化工行业主要有以下特点：

一是化工行业申报数量整体稳定但大型并购显著减少。化工行业历年均为申报数量最多的行业之一，近3年案件数量稳中有增，但涉及交易总金额逐步降低。2021年，交易总金额约2400亿元，为2020年交易总金额的50%，2019年交易总金额的30%。表明在2017年前后全球化工巨头大型并购潮后，大型并购减少迅速，集中多为小型横向整合，增加抗风险能力，或为纵向适度延长产品链条，降低生产成本，或为新建项目合营，分摊经营成本和风险，完成环保要求。受近年石化市场震动剧烈、市场需求整体增长乏力影响，化工领域投资动力不足，因并购产生的全球化工行业大型结构调整放缓、渐趋稳定。

二是化工行业不同细分领域竞争结构差别较大。化工行业相关市场界定遵从个案分析。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一，一般比较容易通过需求替代界定市场，如乙二醇、丙烯、乙烯等。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，如苯丙烯、对二甲苯、聚丙烯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。

三是我国高端化工材料产业与国际水平相比还有一定差距。改革开放以来，我国化工产业发展取得了巨大成就，但从全球产业链的分布角度来看，我国化工产业主要集中于基础化工原材料生产，处于价值链的低端层次。竞争充分、产能过剩的产品多属于技术含量较低的基础化学原材料和相对传统的塑料产品原材料，而竞争不足、产能严重短缺的产品则多属于高档特种化学品，在高端化工材料、精细化工等领域我国进口依赖度较高，企业市场竞争力较弱，与国际水平相比还有一定差距，有较大提升空间。

（三）典型案例

1. 中国石油化工股份有限公司与利安德中国控股有限公司新设合营企业案

2021年1月25日，市场监管总局收到中国石油化工股份有限公司（以下简称中国石化）与利安德中国控股有限公司（以下简称利安德）新设合营企业案申报，并于2021年2月24日予以立案审查。

根据协议，中国石化与利安德拟在浙江省宁波市设立一家合营企业，从事苯乙烯和环氧丙烷等生产和销售。交易完成后，中国石化与利安德共同控制该公司。本案为横向与纵向集中。从合营企业拟从事业务出发，根据《反垄断法》第12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多个产品，包括乙烯、苯、丙烯、苯乙烯、环氧丙烷等。根据《反垄断法》第27条规定，经审查，交易方在上下游市场均受到有效竞争约束，并且本交易为新设合营企业，所新设的合营企业将新增产能投放，进一步丰富市场供给。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2021年4月2日无条件批准本交易。

2. 万华化学（宁波）有限公司与河南神马尼龙化工有限责任公司新设合营企业案

2021年5月17日，市场监管总局收到万华化学（宁波）有限公司（以下简称万华宁波）与河南神马尼龙化工有限责任公司（以下简称河南神马）新设合营企业案申报，并于2021年6月3日予以立案审查。

根据协议，万华宁波与河南神马拟在浙江省宁波市设立一家合营企业，从事己二胺生产和销售业务。交易完成后，万华宁波与河南神马共同控制该公司。本案为横向与纵向集中。从合营企业拟从事业务出发，根据《反垄断法》第12条及《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》规定，本案相关市场涉及多个产品，包括位于产业链上游的己二胺，以及下游的六亚甲基二异氰酸酯和尼龙66等。根据《反垄断法》第27条规定，经审查，交易方在上下游市场均受到有效竞争约束。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2021年7月26日无条件批准本交易。

第四章

公平竞争政策

一、深化竞争政策实施试点

2021年，在市场监管总局和地方政府的大力支持和指导下，海南、上海、山东自贸试验区和粤港澳大湾区有序推进强化竞争政策实施试点工作，取得新的进展和成效。

（一）推进公平竞争制度集成创新，健全公平竞争制度体系

一是创新完善公平竞争制度。2021年9月29日，《海南自由贸易港公平竞争条例》经海南省人大常委会审议通过发布实施，是国内首部公平竞争整体性地方性法规。《海南自由贸易港公平竞争条例》以公平竞争为核心，借鉴国际高标准通行规则及先进经验，结合海南自由贸易港实际，推进公平竞争制度集成创新。

二是系统推进政策落实。2021年2月，广东省政府公布了《广东省进一步推动竞争政策在粤港澳大湾区先行落地的实施方案》，省政府新闻办公室举行新闻发布会，专题介绍《广东省进一步推动竞争政策在粤港澳大湾区先行落地的实施方案》相关情况，引发社会普遍关注。

三是完善政策实施体制机制。海南省将“中国（海南）自由贸易试验区反垄断委员会”更名为“海南自由贸易港公平竞争委员会”，由省政府分管领导担任主任，代表省政府统筹协调公平竞争政策实施。广东省筹建粤港澳大湾区竞争政策委员会，由省领导担任该委员会主任。

四是持续深化试点领域和范围。广东省将竞争政策试点区域从自贸区扩大到广东省粤港澳大湾区9市，并探索与粤港澳大湾区内的我国香港特区、澳门特区建立合作机制，开展跨域竞争政策合作的尝试。支持深圳市开展竞争监管工作试点，指导深圳市探索公平竞争集中审查、专业审查的工作模式，支持深圳市建立专门的公平竞争审查机构。

（二）推进公平竞争审查制度深入开展，强化制度刚性约束

一是完善公平竞争审查制度。海南省制定出台了公平竞争审查举报处理暂行办法、第三方评估办法、抽查工作暂行办法、会审工作暂行办法、征求意见工作规范等工作制度。上海市建立完善公平竞争审查联席会议制度，由管委会分管领导担任召集人，形成了《临港新片区公平竞争审查联席会议工作规则》，结合公平竞争审查典型案例，编制了临港新片区公平竞争审查工作指引。广东省市场监督管理局经省政府同意，联合四部门转发《公平竞争审查制度实施细则》。

二是创新公平竞争审查机制。广东省市场监督管理局批准深圳、广州开展第三方独立审查制度试点工作，并在深圳市等3个市开展公平竞争审查报送制度试点工作。上海市在全市范围内率先建立公平竞争集中审查工作机制，明确审查路径和规则，实行“起草部门初审—市场局专审—办公室（审计室）复核”的三级把关制。海南省40个省级相关单位已有70%实行了内部集中统一审查或者复核的审查方式，全省28个市、县、区（含洋浦经济开发区）已有87%的单位建立内部审查机制。

三是强化公平竞争审查制度刚性约束。海南省审查增量政策措施5094件，经审查修改出台的政策措施1597件，不予出台的政策措施23件；梳理存量政策措施5352件，发现妨碍统一市场和公平竞争的政策措施130件，其中修改27件，废止53件，其余正在进一步核实。广东省市场监督管理局联合省发展改革委等5部门部署开展招投标领域政策措施抽查工作，梳理抽查招投标领域政策类、招标类文件2636件，发现涉嫌违反公平竞争审查标准政策措施127件，并联合省发展改革委等3部门及时对典型问题进行通报。上海市市场监督管理局委托第三方对管委会公开的149份存量政策文件进行审查，对临港新片区2021年新出台的6份政策措施进行实时审查，建立投诉举报绿色通道并主动加强信息公开。山东省各级各有关部门共梳理涉及市场主体经济活动的现行有效政策措施9616件，修改、废止含有歧视性和不公平市场待遇内容的政策文件50件。

（三）强化反垄断监管执法，规范市场竞争秩序

一是加大反垄断执法力度。2021年，山东省共查办垄断案件17件。海南省围绕建材、医药、燃气等民生领域，依法调查涉及25家企业和协会的3起涉嫌垄断行为案件。上海市组织对本市9家平台企业整改情况开展督查评估，提出整改指导意见；对南京宁卫医药有限公司滥用市场支配地位销售氯解磷定原料药垄断行为作出行政处罚。广东省开展原料药、饲料、平台企业、玻璃行业等系列反垄断执法行动，查处教育、交通等部门滥用行政权力系列案件。

二是做好承接经营者集中反垄断审查试点工作。上海市对全市及临港新片区既往经营者集中案件进行分析研究,梳理企业违反审查规定的风险点,形成报告。摸底临港新片区企业情况,将有潜在需求的列为重点服务对象。在临港新片区行政服务大厅初步设立受理窗口,邀请专家开展审查业务全员培训。

三是优化平台经济监管机制。海南省以查禁离岛免税商品违法违规网上销售为重点,与浙江省、上海市反垄断执法机构构建数据共享、协同治理的网络交易监管工作机制。与多家平台签订信息共享、协同监管、数字化监管战略协作协议,不断完善政府、平台共治机制。

(四) 坚持竞争倡导,培育公平竞争文化

一是创新反垄断合规制度体系。上海市制定出台《临港新片区经营者反垄断合规指引(汽车领域)》和《临港新片区经营者反垄断合规指引(医药领域)》,成为全国首批行业反垄断合规制度文件。根据《经营者竞争合规指南》上海市地方标准的贯标试点要求,开展企业竞争合规管理体系建设试点工作,已开展首批试点企业2家。广东省加强反垄断合规辅导,加紧制定出台《广东省平台企业反垄断合规指引》和《粤港澳大湾区企业竞争合规手册》。

二是深入开展地区性竞争状况评估。广东省开展区域竞争环境评估指标体系课题研究,逐步构建以竞争政策为基础的政策协调机制,推动各级政府、各有关部门产业政策向普惠化和功能性转型。上海市探索开展长三角区域竞争状况试评估工作,以公平竞争对优化营商环境的支持效应为切入口,对标RCEP、CPTPP等国际经贸规则,在临港新片区营商环境“18+N”特色指标体系中,探索构建营商环境公平竞争子指标体系。子指标采用半定量评估方式,已由普华永道开展第三方测评。

三是建立专业性竞争政策指导机制。山东省成立由11名专家组成的自贸区竞争政策专家咨询组,围绕完善竞争政策框架、建立健全竞争政策实施机制、强化竞争政策基础地位等重大课题开展全局性、前瞻性学术研究。广东省筹建省一级竞争政策专家咨询组及人才库,在和暨南大学共建广东省反垄断执法基地基础上,支持暨南大学建立粤港澳大湾区竞争与发展研究院。

四是加强宣传培训。山东省将反垄断法和竞争政策实施纳入《2021年省委组织部重点培训计划》。海南省编印《海南自由贸易港公平竞争审查学习辅导百问》《海南自由贸易港公平竞争审查案例汇编》等学习读本,为政策制定机关公平竞争审查提供学习指导,全省组织开展为期3个月的竞争政策宣传活动,制作张贴、发放宣传资料等7万余份。上海市聚焦集成电路、人工智能、生物医药、航空航天等7大战略性新兴产业,梳理形成71家重点企业名单,依托“竞课堂”

品牌，组织开展6场共35家企业参加的培训。广东省组织培训82次，举办2期反垄断和公平竞争审查业务培训班。利用局网站、微信公众号等宣传平台，开辟“竞争课堂”。

二、全面落实公平竞争审查制度

2021年，公平竞争审查工作坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，以强化制度刚性约束为主线，深入推进制度实施，有效预防和纠正排除、限制竞争的政策措施。全国共审查新出台政策措施文件24.4万件，清理各类存量政策措施44.2万件，纠正废止违反公平竞争审查标准的政策措施1.1万件，制度效能进一步提升，有效维护了全国统一大市场和公平竞争。

（一）以提升效能为目标，充分发挥联席会议统筹协调作用

一是组织召开公平竞争审查工作部际联席会议第四次全体会议，统筹研究和谋划公平竞争审查重点工作。全面总结2020年和“十三五”时期公平竞争审查制度实施取得的成绩，制定《公平竞争审查工作部际联席会议2021年工作要点》，审议《2020年公平竞争审查督查发现典型问题及整改情况》，督促指导各地区、各部门结合实际抓好落实。围绕贯彻落实新修订出台的《公平竞争审查制度实施细则》，研究部署完善制度体系、健全审查机制、加强督查考核等重点任务。

二是各地联席会议统筹协调作用进一步增强。各级公平竞争审查工作联席会议逐步实现“提格扩容”，21个省级联席会议召集人由本级人民政府分管负责同志担任。联席会议办公室在安排部署重点工作、推动工作有效落实、总结制度实施成效、分析存在问题中充分发挥了牵头抓总作用。

三是各地将贯彻落实公平竞争审查制度作为完善市场经济体制的重要内容和目标。广西壮族自治区、宁夏回族自治区等地将全面落实公平竞争审查制度相关要求列入《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等重要文件，强化制度贯彻落实。

（二）以法治建设为保障，全面提升制度法治化水平

一是推动公平竞争审查制度纳入《反垄断法》，提高制度法律位阶，为制度进一步落实提供法治保障。**二是**修订出台《公平竞争审查制度实施细则》，2021

年6月29日，经国务院同意，市场监管总局等五部门印发修订后的《公平竞争审查制度实施细则》，进一步明确审查范围，细化审查标准，强化程序监督，切实补短板强弱项，增强制度科学性和可操作性。**三是**各地自觉将贯彻落实新修订的《公平竞争审查制度实施细则》作为优化营商环境、建设高标准市场体系、推动高质量发展的重要举措，出台专门文件，提出贯彻落实要求。辽宁推进《公平竞争条例》地方立法，将落实公平竞争审查制度纳入地方法规，进一步提升公平竞争审查的权威性，强化制度刚性约束。湖南起草形成《中国（湖南）自由贸易试验区政策措施公平竞争审查工作规则》，持续推进自贸试验区强化竞争政策实施试点。

（三）以机制建设为抓手，切实强化制度刚性约束

一是推动建立重大政策措施会审机制，优化审查方式，提升审查质量。福建、广东、云南、甘肃等地制定《公平竞争审查政策措施会审办法》等制度文件，推动会审制度有效落实。

二是建立健全投诉举报制度，明确举报处理程序和回应机制。河北、内蒙古、上海、湖南等地研究制定《公平竞争审查举报处理办法》等规定，对举报处理的主体、职责和方式等进行细化，畅通投诉举报渠道，做到及时回应。

三是鼓励政策制定机关引入第三方对有关政策措施进行评估，或者对公平竞争审查整体工作进行评估，推动公平竞争审查制度深入实施。目前，已有29个省（市、区）通过引入第三方，对拟出台政策措施或者公平竞争审查制度落实整体情况开展第三方评估。北京对38个市政府组成部门及16个区政府公布的800余件政策措施文件的公平竞争审查效果进行第三方评估。陕西对各级政府及其所属部门共153个单位实施公平竞争审查制度的情况进行综合评估。新疆对2个自治区政府部门、4个地（州、市）级政府部门、8个县（市、区）政府及县级政府部门落实公平竞争审查制度情况进行评估。

四是建立公平竞争审查专家库，充分发挥专家智力支持作用，进一步提升公平竞争审查质量和水平。北京建立公平竞争审查专家库，并印发《北京市公平竞争审查专家库管理办法（试行）》，辽宁确认公平竞争审查专家库第一批入库专家109名。

五是探索建立公平竞争审查信息化管理系统。在开展公平竞争审查过程中，通过引入大数据技术，实现对政策措施的实时监测、精准评估，提高公平竞争审查工作效能。江苏探索运行大数据监测评估系统，监测范围覆盖500余家单位，监测评估政策措施47.3万份。浙江开发建设“行政垄断”监测系统，建立包含全省2万多个政策文件的公平竞争审查数据库，梳理30多组高频搜索关键词，

实现对行政性垄断行为的智能监测，开发上线以来已监测发现各地问题政策文件101件。

（四）以监督考核为约束，全面提升制度实施效果

一是各地推动将公平竞争审查工作纳入政府绩效、营商环境、法治建设和质量工作等考评体系，对制度落实情况进行考核、打分和排名，有效推动公平竞争审查工作全面开展。湖北建立公平竞争审查制度落实情况通报制度，及时通报各地、各部门审查机制落实、新增政策措施审查、存量政策措施清理以及典型案例等情况，督促各地压实责任，推动制度落实。

二是政策措施抽查检查力度不断增强。各地公平竞争审查联席会议办公室充分发挥统筹协调作用，牵头对已出台政策措施进行抽查检查，对发现的问题进行督促整改。吉林、江西、广西建立公平竞争审查抽查工作制度、机制，从抽查范围、抽查方式、抽查内容、抽查时间、问题整改、情况通报等方面对抽查工作作出规范要求。京津冀、长三角（沪苏浙皖）、川渝地区构建公平竞争审查区域协作机制，组织开展政策措施交叉检查、第三方评估等工作，打破地区封锁，提升区域协作一体化水平。

三是督促整改督查发现的典型问题。督促指导四川省乐山市及时整改国务院督查发现的建筑领域限制公平竞争干预市场主体自主经营等问题，第一时间废止问题文件，举一反三开展专项清理，从源头上防止建筑等领域出台排除、限制竞争的规定。组织开展2021年公平竞争审查督查，通过交叉检查抽取31个省级人民政府和187个重点单位近年来出台的涉及市场主体经济活动的文件1452件，对经5轮复核后确认违反公平竞争审查标准的文件，及时督促有关地方进行整改。

（五）以竞争倡导为纽带，着力营造公平竞争文化氛围

一是强化制度解读，全面落实主体责任。各地充分发挥公平竞争审查联席会议机制作用，通过召开联席会议、开展政策解读、共同会商研究、深化协同协作等措施，准确领会党中央、国务院有关决策部署，强化制度落实主体责任。

二是强化学习培训，不断增强审查业务能力。《公平竞争审查制度实施细则》修订出台以后，在市场监管总局行政学院举办全国公平竞争审查业务培训班，培训各地各有关部门业务骨干。在全国反垄断执法机构市、县级局主要负责人网络培训班和反垄断骨干人才培训班设置公平竞争审查课程，贯彻落实制度新要求，提升干部业务能力和水平。山东省将“反垄断法和竞争政策实施”纳入《2021年省委组织部重点培训计划》、天津市编印《公平竞争审查工作规范指南及文件

汇编手册》、青海省编印《反垄断和公平竞争审查制度文件汇编》等工作指南和学习读本，为政策制定机关提供公平竞争审查业务学习指导。

三是强化舆论宣传，不断提升公平竞争理念。各地联席会议办公室设计制作了一批宣传海报、微视频，通过融媒体多渠道广泛宣传公平竞争审查制度，弘扬公平竞争文化，形成有利于制度深入实施的良好社会氛围。北京制作公益宣传视频并通过全市 6000 余块楼宇电视和户外大屏循环播放，受众量达 158 万人次，扩展了社会公众对公平竞争审查制度的认知。

四是深化公平竞争国际交流合作。落实中欧公平竞争审查和国家援助制度对话机制，加强与欧盟、世界银行等国际组织沟通交流，分享公平竞争审查制度实施进展，不断扩大中国公平竞争审查制度国际影响力。

第五章

法治建设

一、推动修订《反垄断法》

（一）修改的背景和过程

党中央、国务院高度重视强化反垄断和防止资本无序扩张。习近平总书记多次作出重要指示，强调反垄断、反不正当竞争是完善社会主义市场经济体制、推动高质量发展的内在要求，要健全法律法规，加强对平台企业垄断的规制，坚决反对垄断和不正当竞争，要更好统筹发展和安全、国内和国际，促进公平竞争，反对垄断，防止资本无序扩张。李克强总理强调，国家支持平台企业创新发展、增强国际竞争力，同时要依法规范发展，健全数字规则，坚决维护公平竞争市场环境。

《反垄断法》是市场经济的基础性法律制度。我国现行《反垄断法》自2008年施行以来，对于保护公平竞争、提高经济运行效率、维护消费者利益和社会公共利益、促进高质量发展等发挥了十分重要的作用。实践证明，现行《反垄断法》的框架和主要制度总体可行。同时，随着我国社会主义市场经济的发展，《反垄断法》在实施中也暴露出相关制度规定较为原则、对部分垄断行为处罚力度不够、执法体制需要进一步健全等问题。特别是随着平台经济等新业态快速发展，一些大型平台经营者滥用数据、技术、资本等优势实施垄断行为、进行无序扩张，导致妨碍公平竞争、抑制创新创业、扰乱经济秩序、损害消费者权益等问题日益突出，迫切需要明确反垄断相关制度在平台经济领域的具体适用规则，以加强反垄断监管。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，市场监管总局起草了《中华人民共和国反垄断法（修订草案送审稿）》，并向社会公开征求意见。积极配合司法部征求有关部门、省级政府和部分行业协会、企业的意见，反复研究论证重点难点问题

题,进一步修改完善后形成《中华人民共和国反垄断法(修正草案)》(以下简称草案)。目前,草案已经提请全国人大常委会审议。

(二) 修改的总体思路

在《反垄断法》修改过程中,主要遵循以下思路:**一是**深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署,确保修法工作的正确方向。**二是**坚持问题导向和目标导向,处理好规范与发展的关系,针对反垄断法实施中存在的突出问题,进一步完善反垄断相关制度,加大对垄断行为的处罚力度,为强化反垄断和防止资本无序扩张提供更加明确的法律依据和更加有力的制度保障。**三是**准确把握反垄断法作为基础性法律的定位和反垄断执法的专业性、复杂性等特点,在完善基本制度规则的同时,为制定反垄断指南和其他配套规定留出空间。

(三) 主要内容

草案共27条,对现行反垄断法主要作了四个方面修改,内容如下:

1. 明确了竞争政策的基础地位和公平竞争审查制度的法律地位。草案在国家强化竞争政策基础地位的同时,规定国家建立健全公平竞争审查制度;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,在制定涉及市场主体经济活动的规定时,应当进行公平竞争审查。(第1条、第2条)

2. 进一步完善反垄断相关制度规则。草案总结反垄断执法实践,借鉴国际经验,对反垄断相关制度规则作了进一步完善,包括:增加规定经营者不得滥用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争(第3条);规定经营者不得组织其他经营者达成垄断协议或者为其他经营者达成垄断协议提供实质性帮助(第7条);建立“安全港”制度,规定达成垄断协议的经营者能够证明其在相关市场的市场份额低于国务院反垄断执法机构规定的标准的,原则上不予禁止(第8条);明确规定具有市场支配地位的经营者利用数据和算法、技术以及平台规则等设置障碍,对其他经营者进行不合理限制的,属于滥用市场支配地位的行为(第9条);建立经营者集中审查期限“停钟”制度,规定在经营者未按规定提交文件、资料导致审查工作无法进行,以及出现对经营者集中审查具有重大影响的新情况、新事实需要进行核实等情况下,国务院反垄断执法机构可以决定中止计算经营者集中的审查期限(第11条);规定国务院反垄断执法机构应当依法加强民生、金融、科技、媒体等领域经营者集中的审查(第12条);为防止行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力,形成单一市场主体垄断,妨碍其他市场主体公平参与市场竞争,规定行政机关和法

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，通过与经营者签订合作协议、备忘录等方式，妨碍其他经营者进入相关市场或者对其他经营者实行不平等待遇，排除、限制竞争。（第13条）

3. 进一步加强对反垄断执法的保障。增加规定了反垄断执法机构依法对滥用行政权力排除、限制竞争的行为进行调查时有关单位或者个人的配合义务，并规定对涉嫌违法行为的经营者、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，反垄断执法机构可以对其法定代表人或者负责人进行约谈，要求其采取措施进行整改。（第14条、第15条）

4. 完善法律责任，加大处罚力度。针对反垄断执法中反映出的问题，大幅提高了对相关违法行为的罚款数额，增加了对达成垄断协议的经营者的法定代表人、主要负责人和直接责任人员的处罚规定。（第16条、第17条、第18条、第21条、第22条）增加了信用惩戒的规定。（第23条）

此外，根据机构改革情况，明确国务院市场监督管理部门作为国务院反垄断执法机构，负责反垄断统一执法工作。（第4条）为更好维护社会公共利益，规定经营者实施垄断行为，侵害社会公共利益的，人民检察院可以依法向人民法院提起民事公益诉讼。（第19条）

二、关于平台经济领域的反垄断指南

近年来，我国平台经济快速发展，新业态、新模式层出不穷，对推动经济高质量发展、满足人民日益增长的美好生活需要发挥了重要作用。与此同时，平台经济领域经营者要求商家“二选一”、“大数据杀熟”、未依法申报实施经营者集中等涉嫌垄断问题逐步显现，损害了市场公平竞争和消费者合法权益，不利于充分激发全社会创新创造活力、促进平台经济创新发展、构筑经济社会发展新优势和新动能。为进一步明确平台经济领域反垄断执法原则，促进平台经济和数字经济规范有序创新健康发展，国务院反垄断委员会于2021年2月7日印发了《关于平台经济领域的反垄断指南》（以下简称《指南》）。《指南》以反垄断法为依据，共6章，24条，主要规定了以下7方面的内容。

（一）确立了对平台经济领域开展反垄断监管的基本原则

《指南》立足我国平台经济发展实际，深入把握平台经济发展规律，坚持规范和发展并重，从保护市场公平竞争、依法科学高效监管、激发创新创造活力、

维护各方合法利益四方面明确了开展反垄断监管执法的基本原则和思路。

（二）根据平台经济领域垄断协议行为的新特点，明确了垄断协议行为的表现形式和认定因素

结合平台经济领域垄断协议行为的新特点，《指南》**一是**分析了垄断协议的执法思路，明确垄断协议的形式，特别是对其他协同行为作出了具体的解释。**二是**结合平台经济特点，对经营者达成或者实施垄断协议的具体方式、执法考量因素等作出说明，明确了经营者可能利用技术手段、数据、算法、平台规则等方式达成横向垄断或者纵向垄断协议，阐述了相关案件的分析思路。**三是**对轴辐协议的原理进行说明，提出该类协议适用《反垄断法》的分析思路。**四是**对认定经营者通过数据、算法、平台规则等方式实施协同行为和宽大制度等作了细化规定。

（三）细化了认定平台经济领域经营者具有市场支配地位的考量因素

《指南》结合平台经济的特点，提出在反垄断法认定经营者市场支配地位的框架下，认定平台经济领域经营者具有市场支配地位需要考虑的重点因素。

一是关于市场份额以及相关市场竞争状况。《指南》明确了计算平台经济领域经营者市场份额可以考虑交易金额、交易数量、活跃用户数、点击量、使用时长等指标。

二是关于控制市场的能力。《指南》明确了分析控制市场的能力，可以考虑该经营者控制上下游市场或者其他关联市场的能力，阻碍、影响其他经营者进入相关市场的能力，相关平台经营模式、网络效应，以及影响或者决定价格、流量或者其他交易条件的能力等。

三是关于财力和技术条件。《指南》明确了包括资产规模、盈利能力、融资能力、技术创新和应用能力、拥有的知识产权，以及该财力和技术条件能够以何种程度促进该经营者业务扩张或者巩固、维持市场地位等传统因素，还包括该经营者的投资者情况、资本来源、掌握和处理相关数据的能力等需要特殊考虑的因素。

四是关于依赖程度。《指南》明确了分析其他经营者对平台经济领域经营者的依赖程度，可以考虑其他经营者与该平台经济领域经营者的交易关系、交易量、交易持续时间，锁定效应、用户黏性，以及其他经营者转向其他平台的可能性及转换成本等。

五是进入相关市场的难易程度。《指南》细化规定了相关考虑因素，包括市场准入、平台规模效应、资金投入规模、技术壁垒、用户多栖性、用户转换成本、

数据获取的难易程度、用户习惯等。

（四）列举了平台经济领域经营者实施滥用市场支配地位行为时可能存在的正当理由

根据《反垄断法》第17条规定,《指南》针对平台经济的特点,列举了平台经济领域经营者实施低于成本销售、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时可能存在的正当理由。有关经营者实施上述行为,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。如《指南》规定了低于成本销售的正当理由,包括在合理期限内为吸引新用户、开展促销活动等商业实践中的常见情形等。考虑到商业行为的复杂性,除明示列举外,《指南》还规定了“能够证明行为具有正当性的其他理由”这一兜底条款,对可能存在的正当理由作了开放式规定。

（五）确立了“二选一”“大数据杀熟”构成垄断行为的判断标准

一是明确“二选一”可能构成滥用市场支配地位限定交易行为。“二选一”是社会公众对平台经营者要求平台内经营者不得在其他竞争性平台经营等不合理限制行为的概括性说法。《指南》明确了构成限定交易行为可以考虑的因素,其中包括平台经营者要求平台内经营者在竞争性平台间进行“二选一”或者其他具有相同效果的行为。同时,《指南》从惩罚性措施和激励性措施两个角度,进一步细化了判断“二选一”等行为是否构成限定交易的标准。

二是明确“大数据杀熟”可能构成滥用市场支配地位差别待遇行为。“大数据杀熟”是社会公众对互联网平台利用大数据和算法对用户进行“画像”分析,从而收取不同价格等行为的概括性说法。《指南》明确了构成差别待遇可以考虑的因素,其中包括平台经济领域经营者基于大数据和算法,根据交易相对人的支付能力、消费偏好、使用习惯等,实行差异性交易价格或者其他交易条件。

（六）阐释了如何审查平台经济领域经营者集中

《指南》围绕审查平台经济领域经营者集中需要考虑的特殊因素、如何计算参与集中经营者的营业额、对未达到申报标准的经营者集中进行主动调查等内容作出详细说明。

一是列举了审查平台经济领域经营者集中需要考量的特殊因素,如计算平台经济领域经营者的市场份额,可能需要采用交易金额、交易数量、活跃用户数、点击量、使用时长或其他指标,并对经营者在较长一段时间内的市场份额动态变

化趋势进行评估等。此外，《指南》还明确评估平台经济领域经营者集中的竞争影响，还可能需要综合考虑平台的双边或者多边业务，以及经营者从事的其他业务，并对直接和间接网络外部性进行评估。

二是明确参与集中经营者营业额的计算，平台经济领域经营者的营业额包括销售商品和提供服务所获得的收入。《指南》对经营者集中申报标准作出了更加明确的解释，有利于平台经济领域经营者判断相关集中行为是否需要申报，进一步降低经营者违法实施集中的法律风险。

三是明确对未达到申报标准的经营者集中进行主动调查，同时对国务院反垄断执法机构重点关注的平台经济领域经营者集中类型作出了指引。

（七）对依法制止滥用行政权力排除、限制竞争行为作出专门规定

《指南》中设置了规制平台经济领域滥用行政权力排除、限制竞争行为的相关条款，以提高执法透明度，统一执法标准，为行政主体提供重要指引，提高平台经济领域经营者有关交易的确定性。

一是确立了制止滥用行政权力排除、限制竞争行为执法依据。《指南》指出，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实施涉及平台经济领域市场主体的行政行为时，必须严格遵守反垄断法，不得滥用行政权力，排除、限制竞争。

二是列举了滥用行政权力排除、限制竞争行为的具体表现。《指南》细化了限定交易、妨碍商品自由流通、限制招投标、限制投资、强制实施垄断行为、制定含有排除限制竞争内容的规定等违法行为的具体表现形式，有利于提高可操作性。

三是设置了公平竞争审查相关内容。《指南》提出行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能组织制定涉及平台经济领域市场主体经济活动的规章、规范性文件、其他政策性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施，应当进行公平竞争审查。

三、关于原料药领域的反垄断指南

为认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，加强原料药领域反垄断监管，预防和制止垄断行为，进一步明确市场竞争规则，维护原料药领域市场公平竞争，

保护消费者利益和社会公共利益,根据《反垄断法》等有关法律规定,国务院反垄断委员会制定出台《关于原料药领域的反垄断指南》(以下简称《指南》),于2021年11月15日印发实施。《指南》着眼于我国原料药领域发展现状、市场竞争状况和经营行为特点,在深入总结《反垄断法》实施以来我国原料药领域反垄断执法经验基础上,制定形成符合现阶段反垄断实践要求的原料药领域监管规则。《指南》共29条,主要包括以下五方面内容。

(一) 总则

一是明确《指南》的目的和依据,并界定相关基础概念。**二是**提出反垄断执法机构对原料药领域开展反垄断监管应当坚持保护市场公平竞争、依法科学高效监管、注重保护消费者利益、持续强化法律威慑的监管原则。**三是**考虑到原料药领域产业链覆盖广、业务类型多的特点,对相关商品市场和地域市场的界定思路进行详细阐释。

(二) 垄断协议

一是分析垄断协议反垄断执法的基本思路,明确垄断协议的形式,并针对其他协同行为作出了具体的解释。**二是**结合原料药领域特点,列举了经营者达成、实施垄断协议的常见方式以及执法考量因素,明确原料药经营者对交易相对人实施地域限制或者客户限制可能构成纵向垄断协议行为,阐述了纵向垄断协议的竞争损害效果。**三是**对经营者实施协同行为的分析思路进行了细化。**四是**明确了轴辐协议的具体形式,提出了适用《反垄断法》的分析思路。**五是**对豁免和宽大制度做了说明,并对规范行业协会行为进行了规定。

(三) 滥用市场支配地位

一是结合原料药领域特点,阐明滥用市场支配地位行为反垄断执法的基本思路,明确认定或者推定经营者具有市场支配地位的考量因素,包括经营者的市场份额、相关市场竞争状况、经营者的实际产能和产量、经营者控制原料药销售市场或者采购市场的能力、经营者的财力和技术条件、交易相对人的依赖程度、现实和潜在交易相对人的数量、交易相对人的制衡能力、市场进入难易程度等,并明确市场份额计算方法。**二是**重点细化常见滥用市场支配地位行为的表现形式,包括不公平高价、拒绝交易、限定交易、搭售、附加不合理交易条件、差别待遇等,有针对性地回应垄断涨价、控销断供、要求回购制剂等原料药领域常见的垄断行为,增强法律制度的可操作性,为市场主体提供明确的合规指引。**三是**结合原料药领域经营特点和执法实践,阐明共同滥用市场支配地位行为的认定思路和

考虑因素。

(四) 经营者集中

一是针对部分原料药品种市场规模相对较小，经营者年度营业额可能没有达到《国务院关于经营者集中申报标准的规定》的申报标准，但证据表明经营者实施的集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的情况，明确规定国务院反垄断执法机构应当依法进行调查。二是对符合上述情形的经营者集中，鼓励原料药领域经营者在实施集中前尽早与反垄断执法机构进行商谈。

(五) 滥用行政权力排除、限制竞争

主要细化原料药领域涉及限定交易、妨碍商品自由流通、招标投标限制、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、限制竞争行为的表现形式，明确对涉及原料药领域市场主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施等应当进行公平竞争审查，维护全国统一大市场。

《指南》进一步完善了反垄断监管制度规则，有利于增强原料药领域反垄断执法的统一性、科学性和有效性，提高执法的可预期性和透明度。同时，也有利于原料药领域经营者明确行为界限，依法加强合规自律，降低违法风险。

四、企业境外反垄断合规指引

为鼓励企业培育公平竞争的合规文化，引导企业建立和加强境外反垄断合规管理制度，增强企业境外经营反垄断合规管理意识，提升境外经营反垄断合规管理水平，防范境外反垄断法律风险，保障企业持续健康发展，2011年11月市场监管总局出台《企业境外反垄断合规指引》(以下简称《合规指引》)。《合规指引》以指导企业做好境外反垄断风险防范和应对为目标，紧紧围绕当前企业存在的法律意识不强、基础知识不多、保障措施不足等突出问题，从总体要求、合规管理制度、合规风险重点、合规风险的管理和防范等方面为企业建立境外反垄断合规制度和防范风险提供了制度框架和基本要求。《合规指引》共27条，主要包括以下五方面内容。

（一）总则

总则明确《合规指引》的目的和依据，对反垄断合规的重要意义和适用范围作了阐明。突出强调反垄断法是市场经济国家调控经济的重要政策工具，加强境外反垄断合规建设，可以帮助企业识别、评估和管控各类反垄断法律风险。明确《合规指引》适用于在境外从事经营业务的中国企业以及在境内从事经营业务但可能对境外市场产生影响的中国企业，包括从事进出口贸易、境外投资、并购、知识产权转让或者许可、招投标等涉及境外的经营活动。

（二）境外反垄断合规管理制度

一是明确企业可以根据业务规模、业务涉及的主要司法辖区、所处行业特性及市场状况、业务经营面临的法律风险等制定境外反垄断合规制度，或者将境外反垄断合规要求嵌入现有整体合规制度中。同时，提示企业，建立并有效实施良好的合规制度在部分司法辖区可以作为减轻反垄断处罚责任的依据。**二是**鼓励企业尤其是大型企业设置境外反垄断合规管理部门或者岗位，或者依托现有合规管理制度开展境外反垄断合规管理专项工作，并且可以对境外反垄断合规管理制度进行定期评估。**三是**明确境外反垄断合规7个方面的管理职责，包括提供合规建议、制定并更新合规政策、审核评估合规性、开展合规培训、建立合规报告制度、应对合规风险事件以及其他合规有关工作。**四是**鼓励企业建立境外反垄断合规承诺机制，明确反垄断合规承诺主体，并对合规承诺机制的积极意义予以阐释。

（三）境外反垄断合规风险重点

一是概括介绍各司法辖区反垄断法调整的行为类型，包括垄断协议、滥用市场支配地位和具有或者可能具有排除、限制竞争影响的经营者集中等；详细描述主要行为的相关基础概念、具体表现形式，列举不同司法辖区的考量评估因素、判断依据等；同时，提示企业，应当根据相关司法辖区的情况，关注特殊规制情形，例如有的司法辖区规定禁止滥用相对优势地位、禁止在竞争者中兼任董事等安排，规制行政性垄断行为等。**二是**介绍境外反垄断调查方式，明确反垄断执法机构开展调查的一般依据，列举多数司法辖区反垄断执法机构的调查手段，介绍“黎明突袭”调查方式的概念及实施特点；概括各司法辖区对企业配合反垄断调查的义务的一般规定，列举相关义务内容以及不配合调查行为的法律责任；提示企业在境外反垄断调查中的权利，特别说明不同司法辖区关于企业依法享有的陈述、说明和申辩权利。**三是**明确企业境外面临反垄断诉讼的风险，列举不同司法辖区提起诉讼的主体、诉讼种类，提示企业败诉面临的严重不利后果；指导企业

建立法律风险应对和损害减轻机制，介绍相关司法辖区的豁免申请制度以及宽大制度、承诺制度、和解程序等。**四是**介绍垄断行为可能导致的行政责任、民事责任和刑事责任，详细介绍不同类型法律责任的表现形式以及不利后果。

（四）境外反垄断合规风险管理

一是鼓励企业可以根据境外业务规模、所处行业特点、市场情况、相关司法辖区反垄断法律法规以及执法环境等因素识别企业面临的主要反垄断风险，并详细列举了垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中等有关风险的表现形式。**二是**提出企业可以建立风险评估程序和标准，强调了评估主体、评估内容、风险等级等内容，并列举了可以专项评估的情形；提示企业可以根据员工不同情况开展风险评级，采取不同级别的风险管理措施，从而起到更有效的风险防控效果。**三是**鼓励企业可以建立反垄断合规系列制度机制，包括合规报告机制、合规咨询机制以及合规审核机制，同时，鼓励企业对境外管理人员和员工进行定期培训，并列举了培训应包括的相关内容。**四是**介绍其他防范反垄断风险的具体措施，提示企业加入行业协会、参加有关会议、与竞争者交流、商业合作等方面的注意事项，特别指出，具有较高市场份额的企业，可以对存在风险的行为进行事前评估，及时防范潜在风险。

（五）附则

附则主要明确《合规指引》的效力，强调企业应当结合各司法辖区关于合规制度以及经营行为是否违反反垄断法等方面的具体要求，有针对性地建设反垄断合规体系和开展合规工作。

《合规指引》的制定与出台，是开展竞争倡导的重要措施，有利于引导企业建立和加强境外反垄断合规管理制度，防范法律风险。同时，也有利于企业更好地把握国际规则，维护自身合法权益，进一步提升国际竞争力。

第六章

国际合作交流

公平竞争是市场经济健康发展的基础和原则，也是经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢方向发展的重要基础。党的十九届五中全会提出要“建设更高水平开放型经济新体制，全面提高对外开放水平”。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出，要加强政策、规则联通，推动完善更加公正合理的全球经济治理体系。当前，世界百年未有之大变局和新冠肺炎疫情全球大流行交织影响，全球经济不稳定不确定因素增多，公平竞争对经济发展的重要意义更加凸显。2021年，市场监管总局克服疫情不利影响，采用线上会议、远程会见等方式，不断深化与其他国家和地区执法机构交流合作，积极参与国际竞争治理，为国际经贸往来营造公平竞争市场环境。全年开展外事活动50余次、参与案件执法交流20余次，反垄断国际合作取得良好成效。

一、成功举办第七届金砖国家国际竞争大会

2021年11月16~17日，由市场监管总局和四川省人民政府共同承办的第七届金砖国家国际竞争大会成功召开，国务委员、国务院反垄断委员会主任王勇在京出席大会并致辞。2021年是金砖国家合作机制成立15周年，本届大会是落实《金砖国家领导人第十三次会晤新德里宣言》的重要举措，也是时隔10年后大会再次在中国举办。大会设北京、成都两个会场，来自36个国家和地区、7个国际组织的2000多名嘉宾在线上线下参加会议，参会规模创历史新高。

国务委员、国务院反垄断委员会主任王勇在开幕大会上强调，中国政府一贯高度重视、坚定维护公平竞争市场环境，总结中国强化反垄断和公平竞争政策实施取得的积极成效，并提出加强竞争政策协调对接、强化竞争监管执法合作、创

新竞争监管理念方法、积极促进更高水平开放、推动完善国际竞争规则 5 项倡议，得到与会各方积极响应。大会在国内外产生广泛影响，取得积极成效，成为展示成果、扩大开放、促进发展、倡导竞争、深化合作、增进友谊的国际盛会。

一是统筹开放发展，倡导竞争理念。大会以“开放·竞争·发展”为主题，设置公平竞争与疫后经济增长、打击跨境卡特尔的国际合作、数字经济时代的竞争政策发展、反垄断与市场化改革、经济全球化下的竞争政策 5 场分论坛，突出强调公平竞争和高水平对外开放对推动高质量发展的重要意义。与会嘉宾围绕大会主题分享交流、贡献智慧，广泛凝聚保护市场公平竞争、加强竞争政策协调、深化国际执法协作、扩大对外开放等共识，充分展现了我国坚定不移全面深化改革和扩大对外开放的决心，同时发出以公平竞争推动开放创新增长、助力世界经济平稳复苏的积极倡议。

二是统筹国内国际，践行多边主义。习近平主席在金砖国家领导人第十三次会晤上发表重要讲话强调，要推动践行真正的多边主义。大会期间，金砖国家竞争机构有关负责人，以及俄罗斯、南非、巴西等国 12 位驻华大使、公参、参赞，国务院反垄断委员会和公平竞争审查工作部际联席会议成员单位有关负责同志，四川省委省政府有关负责同志，企业代表、专家学者等现场参加大会，充分表达携手维护公平竞争市场环境、共促开放合作和高质量发展的美好愿景。

三是统筹务实创新，落实金砖精神。经济合作是金砖机制的根基，竞争领域合作是经济合作的重要内容。金砖五国竞争机构秉持相互尊重、务实合作、积极作为、共谋发展的原则，共同制定《金砖五国竞争机构负责人成都联合声明》，充分体现开放、包容、合作、共赢的金砖精神。大会期间，市场监管总局副局长、国家反垄断局局长甘霖与金砖国家竞争机构主要负责人分别开展 4 场线上双边交流，围绕反垄断立法执法最新进展、加强数字经济反垄断监管、深化双边反垄断合作等议题进行探讨，推动竞争领域国际合作内容更加深入、形式更加丰富、规则更加完善、措施更加务实。

二、不断深化竞争领域制度型开放

一是统筹加强与“一带一路”沿线国家反垄断合作。市场监管总局深入贯彻落实党中央、国务院战略部署，积极推进与“一带一路”沿线国家竞争领域国际交流合作，为“一带一路”经贸合作创造公平竞争的市场环境，促进我国与沿线国家经贸关系健康发展。2021 年，市场监管总局与新加坡、巴基斯坦及欧亚经

济委员会等“一带一路”沿线国家竞争机构或国际组织竞争协调机构签署竞争领域合作谅解备忘录，在反垄断案件通报、信息交换、执法协作、技术交流等方面进一步深化务实合作，共同维护良好的国际竞争环境，更好服务国际经贸关系深化发展。组织翻译出版《“一带一路”相关国家反垄断法汇编》，为我国反垄断执法机构同“一带一路”沿线国家开展反垄断国际交流合作提供参考，为我国企业在“一带一路”沿线国家开展经贸活动提供法律指引。

二是积极参加多边反垄断交流和国际竞争规则制定。积极参与联合国贸发会（UNCTAD）、亚太经合组织（APEC）、经济合作与发展组织（OECD）等多边平台竞争领域交流合作，发出中国声音，贡献中国智慧。参加联合国贸发会竞争政策与反垄断工作组“打击跨境卡特尔”议题讨论和第十九届竞争法与竞争政策政府间专家组会议，就“数字时代的竞争法律、政策和法规”议题发表意见。就亚太经合组织竞争政策与法律工作组职责范围和协调人换届问题提出中方意见，参加竞争政策与法律工作组年度会议，分享我国数字市场领域反垄断立法执法经验。会见经济合作与发展组织驻华代表，围绕强化反垄断执法、国际交流合作和竞争政策实施等交换意见。参加第十一届首尔国际竞争论坛、第二十届德国国际竞争大会、《全球竞争评论》（GCR）北亚圆桌会议，宣传介绍我国平台经济反垄断监管成效，并就《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）竞争章节实施、政府和企业市场竞争中的作用等议题交流经验。

三是为多双边贸易和投资营造公平竞争的环境。参加世界贸易组织（WTO）第八次对华贸易政策审议工作，介绍我国反垄断立法和执法成效，审议其他成员贸易政策，促进其他成员加强反垄断执法。积极加强多双边自贸协定反垄断和竞争政策议题谈判，推动贸易和投资自由化便利化，维护国际市场公平竞争。做好《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）竞争章节实施准备工作。积极研究《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）竞争政策。就中国－挪威自贸协定竞争政策与反垄断议题达成一致，积极推进中国－以色列、中国－白俄罗斯自贸协定竞争章节谈判。

三、积极开展反垄断执法合作和多双边交流

一是及时交流立法执法进展。与美国联邦贸易委员会和司法部反垄断局举行视频会议、与欧盟竞争总司举办第二十一届和第二十二届中欧竞争周研讨会，交流平台经济领域反垄断立法和监管进展，分享数字经济时代竞争监管有益经验。

组织市场监管部门反垄断执法人员参加欧洲学院反垄断暑期线上视频培训，为反垄断执法队伍能力建设发挥积极作用。

二是持续加强竞争法律制度沟通协调。利用中欧竞争周平台，与欧盟竞争总司就公平竞争审查和国家援助审查制度相关法律规定及实施情况交流经验与做法，增进相互理解。会见韩国大使馆公平交易官，就中韩两国反垄断领域合作和韩国公平交易委员会机构设置情况进行深入交流。与中国香港竞争事务委员会召开视频会议，就国务院反垄断委员会《关于平台经济领域的反垄断指南》及相关问题开展深入探讨。

三是不断强化个案执法合作。为有效推动开展跨国并购类经营者集中案件审查，2021年，市场监管总局就“英伟达收购安谋股权案”“丹佛斯公司收购伊顿股份有限公司部分业务案”等案件与美国、欧盟等司法辖区竞争机构进行20余次案件执法合作，对提高经营者集中审查质量和效率，共同维护国际市场公平竞争发挥重要作用。

第七章

竞争倡导

一、强化反垄断宣传培训

（一）以案件公开为抓手，增强企业公平竞争意识

2021年，及时公布垄断案件处罚决定书和经营者案件审查决定，加强以案释法，营造公开透明、规范有序、公平高效的法治环境。其中，针对平台企业“二选一”行为、医药企业垄断协议行为、数字音乐平台违法实施经营者集中行为等案件的行政处罚决定书详细说明了查证的违法事实、判定违法的分析逻辑和相关证据，推动企业更加准确把握反垄断法律法规的实践要求，增强公平竞争意识。推动社会公众了解和监督反垄断执法工作，引导企业、行政机关明确法律适用边界，自觉依法合规经营。

（二）以权威解读为引领，培育社会公平竞争文化

接受美国律师协会采访，表达中国高度重视公平竞争在疫后经济复苏和增长中重要作用的坚定态度，分享市场监管总局在构建央地两级反垄断执法体制、完善法律规则体系、强化反垄断执法、发挥系统合力等方面的经验做法。接受《中国纪检监察报》采访，回顾反垄断执法机构的历史沿革，介绍充实反垄断监管力量、增强监管权威性的最新进展，解析当前反垄断监管执法面临的主要挑战和反垄断执法机构下一步工作重点。通过持续的权威解读，及时回应社会关切，广泛倡导公平竞争，培育社会公平竞争文化。

（三）以专题培训为保障，提高系统公正监管效能

举办全国市场监管部门反垄断执法人才培训班，突出反垄断理论与法律意识的培养、突出国际视野和全局思维、突出基本素质和执法能力提升，贴近反垄断

执法干部的工作实际，全国各省、自治区、直辖市市场监管部门从事反垄断执法的业务骨干 96 人参加培训。举办反垄断骨干人才培训班，首次邀请欧盟、美国等国家和地区反垄断执法机构工作人员、跨国企业和律师事务所从事反垄断工作的实务界人士进行远程视频授课，是市场监管总局成立以来首次举办规格高、周期长、覆盖广、针对性强的反垄断集中培训，对提升反垄断骨干人才能力水平、扩展反垄断国际视野发挥了积极作用。举办全国公平竞争审查业务培训班，培训各地各有关部门业务骨干 100 人，深入讲授“十四五”规划纲要、公平竞争审查制度理论、中外公平竞争审查制度先进经验。在全国市场监管部门市、县级局主要负责人网络培训班和反垄断骨干人才培训班设置公平竞争审查课程，派员为北京、天津、山西、黑龙江、安徽、湖北、湖南、广东、贵州、甘肃、新疆 11 个省（自治区、直辖市）举办的公平竞争审查培训班，以及长三角公平竞争审查业务技能竞赛参赛选手授课，介绍公平竞争审查制度及实施细则最新要求，培训业务骨干 1500 余人次。

二、开展重点行业市场竞争状况评估

（一）玻璃行业市场竞争状况评估

玻璃行业，又称为玻璃及玻璃制品制造业，是指任何形态的玻璃和玻璃制品、玻璃纤维及其制品的生产，以及利用废玻璃、废玻璃纤维再生产玻璃制品的行业。根据《国民经济行业分类》的定义和分类，玻璃行业一般包括玻璃制造、玻璃制品制造以及玻璃纤维和玻璃纤维增强塑料制品制造。按照生产工艺和产品形式来划分，玻璃通常分为平板玻璃和加工玻璃两大类，其中采取浮法工艺制造的玻璃因其独特品质而成为平板玻璃的主流产品，而加工玻璃相对来说种类繁多，主要有镀膜玻璃、钢化玻璃、夹层玻璃和中空玻璃等。

1. 行业竞争状况

一是市场结构。随着科技发展和投入增加，我国逐步建立起了工艺相对发达、种类相对齐全、产业链相对完备的玻璃工业体系，但与国际先进水平相比仍有不小差距。就产品结构而言，我国目前普通浮法玻璃产能过剩，同时存在结构性缺口，部分电子玻璃、高档建筑玻璃等产品仍需进口。深加工水平有待提高，不少加工玻璃制品仍处于产业链、价值链低端，附加值不高。就市场特征来说，我国玻璃行业科技创新贡献率相对较低、创新产品偏少，产品技术水平趋同、同质竞

争现象普遍，制造加工企业全国范围内较为分散、企业规模有待扩展、市场集中度仍较低，市场竞争较为激烈和充分。但从整个产业发展来看，我国玻璃行业正进入结构调整和技术革新的新发展阶段，通过供给侧结构性改革、优化产业结构、推进技术创新、提升产品品质等手段和方式，进一步提高产品创新能力和自主保障能力，从总体上提升我国玻璃行业的整体市场竞争力，从而使我国玻璃行业相关市场能够呈现出高质量的竞争格局。

二是行业管理体制。我国玻璃行业并不存在直接的行业管制法律或措施，但在节能环保、淘汰落后产能、化解过剩产能等方面有门槛要求和相关标准。目前，面对我国玻璃行业存在的产能过剩、工艺相对落后等情形，国家从整体上强调要加快建立和完善以市场为主导的化解产能过剩长效机制，更加注重运用市场化、法治化手段，更加注重能耗、环保、质量、安全、技术标准的协调推进，来解决玻璃行业发展中面临的转方式、调结构、补短板等问题，促进产业链各环节优化整合和协调发展，提升玻璃产业整体发展水平。

2. 垄断协议行为评估

我国玻璃行业相关市场内产品技术创新能力仍有一定的提升空间，产品技术水平趋同、产品质量同质化现象普遍，加之企业规模不大且在全国范围内较为分散，本应属于市场集中度较低、竞争相对充分的市场。但近年来，由于互联网社交平台等通信手段的发展、相关协会的作用，玻璃行业面临垄断协议的现实挑战或潜在风险。行业协会通过微信群、组织会议、发布倡导或通知等方式组织玻璃生产加工企业从事涨价、限产甚至划分市场等行为，排除、限制相关市场竞争。2021年市场监管总局依法对中国建筑玻璃与工业玻璃协会组织部分企业涉嫌垄断协议案开展调查，中国建筑材料联合会、中国水泥协会先后发文要求会员引以为戒、依法严肃开展行业自律，部分建材企业迅速开展反垄断合规自查，行业竞争秩序初步恢复向好。

3. 滥用市场支配地位行为评估

由于我国玻璃行业市场结构相对分散，企业数量相对较多且规模较小，相关市场的集中度通常较低，产品替代性较强，企业的市场份额和控制力有限，因而相关企业不仅难以实施滥用市场支配地位行为，而且认定其具有市场支配地位都有很大的难度。但值得注意的是，随着我国玻璃行业 and 市场的进一步开放，国外相关玻璃企业及其产品进入我国市场，在某些细分的高端产品市场上，不排除市场集中度高、相关企业市场力量强的可能性，在此情形下企业滥用其市场支配地位，则可能具有排除限制竞争、损害良性有序的竞争环境，并损害消费者利益，因而仍需关注个别玻璃产品或市场中的滥用市场支配地位行为的可能性和动态。

4. 经营者集中行为评估

近年来,我国玻璃行业每年都会发生经营者集中交易的情形(自2014年起至2021年止,平均每年发生约4起集中交易)。这既有国内企业之间的资产重组或股权收购的交易情形,也有国外企业投资或收购国内玻璃企业的集中方式,但由于我国玻璃行业市场结构状况和玻璃企业规模等因素,此类集中大多以简易案件的方式审查通过。由于我国目前玻璃行业企业规模相对较小、工艺技术水平整体上较为落后、产品品质有待提升等客观因素的存在,我国对玻璃行业的投资或并购交易持相对开放的态度,鼓励资源整合、结构调整,但随着集中交易的增加和产业升级要求的提高,在玻璃行业集中交易的反垄断审查中更多地关注潜在竞争的可能性和玻璃市场的竞争格局。

5. 滥用行政权力排除、限制竞争行为

由于玻璃行业本身并非管制产业,且其市场相对开放,因而涉及滥用行政权力排除限制竞争行为的可能性相对较低。但值得注意的是,玻璃行业及其企业通常会涉及节能环保、安监、就业等方面的政策法规,实践中不排除地方政府及其相关职能部门为了本地区经济社会发展而采取排除限制竞争的措施,损害市场竞争和公平竞争秩序,破坏全国统一大市场。因此,滥用行政权力排除限制竞争行为在玻璃行业的反垄断监管执法中不应被忽视。

6. 政策建议

一是我国玻璃行业市场集中度不高,企业分散且规模较小,应当警惕行业协会提供会员企业达成垄断协议的空间,以及存在相关企业在高端细分市场滥用市场支配地位的可能性。**二是**加强对行业协会的监督,倡导行业协会加强自律,宣传和贯彻《反垄断法》的适用范围和作用,强调行业协会不得从事反垄断法所禁止的垄断行为。**三是**在推进行业资源整合和产业升级过程中,注意竞争政策和产业政策之间的协调,坚持竞争政策的基础地位,落实公平竞争审查制度,对滥用行政权力排除、限制竞争行为予以规制。

(二) 新型零售业态市场竞争状况评估

新型零售,是指企业以互联网为工具,通过运用大数据、人工智能等先进技术手段,对商品的生产、流通、销售,以及对服务的供给、能力输出、实际应用等环节进行数字化升级改造,并达成上游、中游、下游的高效连接和快速反应,并对线上、线下的交易、体验、服务进行有机融合的零售新模式。新型零售业态的良好发展对促进我国消费增长和完善内循环发展具有重要的意义。新型零售脱胎于传统零售,本质是对传统零售的改造升级,仍然处于快速发展和演变中。当前市场已出现的一些商业形态可能还处于新型零售业态的发展初期,与传统零售

的联系仍然非常紧密，甚至具有较强的竞争关系，主要包括社交电商、跨境电商、直播电商、精品电商、社区团购、生鲜新零售、在线商超、网络餐饮外卖平台、即时配送平台、无人零售等。

1. 行业竞争状况。相比传统零售行业，新型零售企业不仅注重整体规模的竞争，而且注重用户使用体验的竞争，其竞争要素更趋于多元，竞争强度也更大，但也可能会出现“赢家通吃”的迹象。新型零售领域当前已经成为众多互联网巨头竞争最为活跃的领域之一。在部分细分领域，一些互联网平台企业已占据较高份额，需要关注。总体而言，新型零售行业市场竞争呈现出几大特点：**一是**价格竞争仍然激烈；**二是**市场集中度逐步提升，市场进入和市场退出均较频繁；**三是**科技元素的大量引入使竞争越来越靠创新驱动；**四是**竞争边界不断模糊，跨界竞争越发常态化。

2. 相关行为评估。在垄断协议方面，新型零售行业可能出现算法共谋、轴辐协议、独家交易、转售价格维持协议以及最惠国待遇条款等垄断协议行为；在滥用市场支配地位行为方面，新型零售行业可能出现“二选一”、自我偏好、强制收集数据、大数据杀熟、平台封禁、低价补贴等行为违法风险较高。在滥用行政权力排除、限制竞争行为方面，指定平台发放消费券和对零售企业的政府补贴等行为违法风险较高。在经营者集中方面，新型零售行业可能存在部分未依法申报违法实施经营者集中的行为。同时，相关行业可能存在较多对具有创新技术的新兴企业的并购行为，需要关注上述行为可能对竞争和创新造成损害的风险。

3. 政策建议。为应对新型零售行业的竞争问题和规制挑战，需要从多个方面加强制度建设。**一是**在数字经济时代，要更加强调对反垄断法多元价值和多元利益的动态平衡。**二是**考虑到平台垄断行为的破坏性以及不可逆性，要强化对互联网平台的规制，加强事前监管，并通过更加注重柔性监管手段和强化企业合规制度建设等方式提升监管效能。**三是**在新型零售领域相关执法案例中拓展反竞争效果分析的维度，包括质量维度、数据和隐私维度、注意力维度等分析。**四是**在新型零售领域的并购行为中增强反垄断介入的主动性，完善对掐尖式并购问题的解决措施。**五是**为应对技术不透明带来的监管困境，有必要引入科技监管技术，强化对数字垄断行为的发现和处理能力。

（三）石油化工行业市场状况评估

石油化学工业，简称石油化工，是指以石油和天然气为原料，生产石油产品和石油化工产品的加工工业。石油化工行业通常可分为上游勘探和生产、中游运输和交易、下游提炼和营销三部分。

1. 行业竞争状况

关于市场结构。从石化产业市场总体看，上游的石油天然气开采市场集中度较高，基本上处于高度垄断状态，中下游行业市场化程度较高，现有竞争者竞争较为激烈、行业潜在进入者威胁较小。从具体成因来看，结构性壁垒是市场进入的主要壁垒，包括技术壁垒、资金壁垒、规模经济和范围经济壁垒、政策壁垒和资源壁垒。同时，大型化、规模化的政策导向、炼化一体化趋势以及下游用户议价能力相对较低的现实情况，导致石化行业市场集中度逐步提升。

关于行业管理体制。目前我国正在不断推进石油化工有限公司管理体制改革的，我国提出的增强油气保障能力、加快产业结构调整、提升创新能力、提升数字化、智能化发展水平、提高技术研发能力等发展目标，有助于我国石化行业产业链上下游的市场结构优化，真正融入全球石化行业市场竞争，做到以国内循环为主、国内国际双循环相互促进。

2. 垄断协议行为评估

鉴于我国石化行业在部分原材料供应市场上存在供应结构较为集中的情况，在与竞争对手交流产品价格、折扣、成本等敏感信息过程中，出现固定价格的横向垄断协议的风险较高。同时，由于我国石化行业的石化产品常常通过经销或代理模式进行销售，在生产商和代理商之间的协议中，可能会出现固定转售价格等纵向垄断协议。

3. 滥用市场支配地位行为评估

石化行业可能存在的滥用市场支配地位行为包括拒绝交易、差别待遇、不公平高价、限定交易等。

一是拒绝交易或差别待遇。在石化进入壁垒较高的领域，有些产品可能仅有一家或有限家企业生产，市场呈现“一家独大”的竞争状况。在纵向一体化整合程度比较深的大型石化企业中，其往往同时在多个环节开展经营和竞争。为了排挤下游竞争者，纵向一体化的大企业可能拒绝向下游竞争对手供货，或进行差别待遇，以最终获得在另一相关市场上的优势地位。

二是不公平高价。纵向一体化的大企业还可能对下游企业涨价，以提升竞争对手的成本。数量多、市场份额小的中小企业可能难以以合理价格获得上游原料供应以及其他资源。如果炼化一体化企业实施纵向原料封锁，停止或减少对下游竞争对手的原料供应，将导致下游竞争对手获取某种重要原材料的成本上升。

三是限定交易。在石油化工有限公司中，由于石化产品的生产往往需要进行较高的一次性投入用于建设大规模的生产装置，且大部分石化产品的生产装置具有专门性，很难转以生产其他产品，因此很多石化产品的生产和销售往往都建立在相

对稳定的供需关系上，石化企业的产能和产量受其长期下游客户的经营状况影响较大，石化企业与下游客户之间的合作关系也相对比较稳定。同时，石化企业生产所需原材料往往也来自稳定的上游供应商，其可供选择的油气供应商并不多，一旦建立合作关系，双方之间的合作也会保持高度稳定。因此，某些具有市场优势地位的企业可能利用这种事实上的独家或限定交易状态强迫相对交易人进行独家或限定交易，具有一定的隐蔽性。

4. 经营者集中行为评估

近年来，石化行业经营者集中出现了高端石化产品领域并购重组加速、基于产业链一体化的并购增多以及部分石化企业退出压力增大的趋势。总体来看，石油化工领域经营者集中行为较为活跃和频繁。从集中类型上看，石化行业经营者集中横向合并案件占比较大，纵向合并以及通过合营企业共同控制的情形仍存在。从相关商品市场来看，主要集中于石化领域的中游和下游环节，按照石化产品的主要成分、特性及用途进行市场细分。从相关地域市场来看，根据涉案经营者业务经营地域范围、涉案石化产品使用、营销地域范围以及产品特性、运输及销售壁垒之间的关系进行分析，大部分案件都将地域市场界定为全球市场或中国境内市场。

在审查石化行业的经营者集中时，反垄断执法机构通常考察市场份额、市场集中度、市场控制力、行业特性、政府政策和消费者选择等多重因素。当审查发现经营者集中后可能导致集中方获得市场优势或领先地位、对石化市场竞争产生损害或导致石油产品价格上涨时，反垄断执法机构将考虑附条件批准经营者集中，救济措施包括结构性、行为性和混合型3种方式。

5. 滥用行政权力排除、限制竞争行为评估

石油化工产业是经济运行的基础行业之一，其发展受产业政策影响颇深，因此非市场的行政因素对产业竞争会产生较大影响，需要重点关注以下方面：**一是**地方政府可能会通过设置不合理的产品进入壁垒阻碍其他地区石化产品进入，保护本地石化企业。**二是**由于石化行业环保要求较高，相关政府部门可能在环保上设置不同障碍阻止企业进入，也可能在环保评审、环保设备等相关市场中设置不合理的行政壁垒。

6. 政策建议

一是鼓励国有、民营和外资企业开展公平竞争，激发竞争活力，为石化企业创造良好的竞争环境，提升上下游企业和最终消费者福利。**二是**降低市场进入与退出壁垒。加强石化行业的整体规划和监管，进一步加大外资准入放开的幅度、加快放开的步伐，引入更多具有竞争力和较高技术水平的石化企业，与国内企业公平竞争。**三是**逐步清理石化行业地方保护政策，全面落

实公平竞争审查制度，杜绝环境保护执法中的地方保护与选择性执法。**四是**加强反垄断执法，关注具有隐蔽性的垄断协议，警惕滥用市场支配地位实施的垄断价格、掠夺性定价、搭售和附加不合理交易条件、拒绝交易以及差别待遇等行为。

三、加强企业合规建设

（一）以案促改，压实企业合规主体责任

按照行政处罚法坚持处罚与教育相结合的原则，在对阿里巴巴集团作出行政处罚的同时，向当事人发出《行政指导书》，要求其围绕严格落实平台企业主体责任、加强内控合规管理、维护公平竞争、保护平台内商家和消费者合法权益 5 个方面 16 项内容进行全面整改，并连续 3 年向市场监管总局提交自查合规报告。在对美团作出行政处罚的同时，向当事人发出《行政指导书》，要求其围绕完善平台佣金收费机制和算法规则、维护平台内中小餐饮商家合法利益、加强外卖骑手合法权益保护等进行全面整改。

（二）协同发力，加强企业合规事前引导

综合运用反垄断、反不正当竞争、价格、广告等各类法律，规则引导、行政指导、约谈警示、跟进执法等梯次工具，更好引导企业自觉加强经营行为自律。联合中央网信办、国家税务总局召开 34 家头部平台企业行政指导会，一企一单，全面规范平台经济竞争秩序。指导广东、北京、浙江等省份督促辖区内互联网平台企业全面自查自纠，开展企业内部“全身体检”，把监管要求转化为企业经营管理的思想指引和行为规范，着力加强反垄断、反不正当竞争等方面企业内部合规建设，加快实现企业依法合规健康发展。

（三）多措并举，靶向解决企业合规难点

在总结我国执法实践经验和借鉴其他国家（地区）做法的基础上，制定出台《经营者反垄断合规指南》，从提示企业反垄断合规风险、指导企业建立健全合规管理制度、加强合规风险管理和合规管理保障等多个层面对企业统筹做好反垄断合规工作作出了系统性的指导，从合规管理文化、制度建设、风险管理等多个方面确立经营者反垄断合规管理的基本要求和关键环节，阐明经营者行为边界和底

线，对合规工作中存在的问题和挑战给予有效回应和精准指导。同时，组织制作经营者反垄断合规宣传片，在企业经营的真实场景下解析合规风险重点、合规管理要点，靶向精准解决企业反垄断合规问题。

第八章

地方工作

北京市

一、积极作为，加大民生领域反垄断执法力度

以维护市场公平竞争和消费者利益为宗旨，聚焦民生热点、发展重点，扎实推进教育培训、医药、公用事业等领域反垄断执法工作，全年办结反垄断案件 5 件，实施行政处罚 645 万余元，新增立案案件 5 件，核查垄断线索 39 条。

二、强化指导，规范平台经济领域竞争秩序

出台《北京市平台经济领域反垄断合规指引》，引导企业建立和加强反垄断合规管理制度，保障企业持续健康有序发展。指导美团等 17 家平台企业开展自查，评估企业整改成效。综合运用约谈、指导整改等手段提早发现、提前介入部分平台企业存在的苗头性、倾向性问题。组织 40 余家平台企业开展反垄断合规培训，切实规范企业经营行为。

三、积极推进公平竞争审查，助力优化营商环境

有序推进存量清理和增量审查，审查政策措施 3665 件，经审查修改后出台的文件 38 件，废止 8 件。加强政策措施抽查检查，审查文件 1312 件，针对 54 件问题文件制发《整改建议书》39 件。

四、探索完善区域执法协作，构建京津冀审查区域协作

签署《京津冀反垄断执法和公平竞争审查协作协议》，制定《2021 年京津冀市场监管政策措施抽查工作方案》，开展京津冀反垄断执法人员专项培训。

天 津 市

一、突出“五个着力”，实现全面落实公平竞争审查制度进入新阶段

一是着力提升统筹推动公平竞争审查工作能级。及时将市、区联席会议召集人调整为本级政府分管负责同志担任。全市完成审查新增政策措施文件 1230 件，对 50 件存量文件提出清理意见，并废止修订 4 件。

二是着力增强公平竞争审查工作的权威性和科学性。将公平竞争审查工作纳入市级政府部门绩效考核体系，试点开展对部分区级政府、市级政府部门落实公平竞争审查制度情况第三方评估，有效提升审查科学性。

三是着力推进公平竞争审查工作标准化建设。出版印发《天津市公平竞争审查工作规范指南手册》，实现将公平竞争审查嵌入文件办理系统，公平竞争审查

标准化建设初现成效。

四是着力扩大公平竞争审查影响力。举办公平竞争审查专题培训班，在全市开展专题培训 16 场次，参训共计 1200 余人次，实现全市各区、各街镇全覆盖。

五是着力深化京津冀区域协作优势。推动三地制定签署了《京津冀反垄断执法和公平竞争审查协作协议》，联合开展京津冀公平竞争审查交叉互评，实现三地交叉检查结果通报互认。

二、精准“三个发力”，反垄断执法取得突破进展

一是加大民生领域垄断行为查处力度。查办天津天药药业股份有限公司等实施横向垄断协议案件，对其固定、变更重要原料药价格行为罚没款总计 5077.82 万元。

二是全力配合查处全国性垄断大要案件。全程参与市场监管总局组织对阿里巴巴集团滥用市场支配地位案件查办，为平台经济领域监管执法积累了宝贵经验。

三是大力倡导公平竞争。制定出台天津市《反垄断合规指引》，进一步强化反垄断法宣传，有效指引市场主体经营行为。与南开大学竞争法研究中心签订战略合作协议，建立全国首个竞争政策创新实验室，对竞争政策进行创新性研究，强化竞争政策理论支撑。

河北省

一、高度重视竞争政策实施

省委深改委先后两次召开专题会议研究部署，制定《关于强化反垄断深入推进公平竞争实施的若干措施》。各级各部门制定涉及市场主体经济活动政策措施时均把反垄断纳入其中，从制度机制上推动构建高标准公平竞争秩序。

二、加强重点行业反垄断监管

以公用事业和平台经济为重点，组织开展专项执法行动，全省各级市场监管部门召开公用企业宣传会 4119 次，行政指导 1527 次，组织行业开展自查 4635 次，检查企业 2190 家，全省反垄断意识明显提高。同时，聚焦限定交易、妨碍生产要素自由流动等排除限制竞争行为，立案调查了沧州市城市行政管理综合执法局滥用行政权力排除、限制共享电动车市场竞争案，维护市场竞争秩序。

三、全面落实公平竞争审查制度

发挥省公平竞争审查工作联席会议办公室牵头作用，制定出台《河北省公平竞争审查举报处理办法》《河北省公平竞争审查政策措施会审办法》《河北省公平竞争审查政策措施抽查办法》，提高公平竞争审查工作的制度化规范化水平。全省各级审查新出台政策措施 4177 件，修改调整 38 件，清理涉及市场主体经济活动的各类政策措施 21475 件，废止修订 222 件，有力规范政府行政行为。

四、提升竞争治理能力

建立省反垄断和反不正当竞争执法人才库和专家库。签订《京津冀市场监管执法协作框架协议》《京津冀反垄断执法和公平竞争审查协作协议》。召开反垄断和反不正当竞争执法新闻发布会，发布典型案例，形成有力震慑。

山西省

一、聚焦社会关注和民生领域加大案件查办力度

对山西省建设监理协会及其 175 家会员企业涉嫌达成垄断协议的违法行为予以立案调查；对朔州市蓝天机动车检测有限公司等 7 家机动车检测公司涉嫌构成固定商品价格，达成垄断协议的违法行为立案调查。对大同华润燃气有限公司涉嫌在建筑区划内以及户内管道燃气安装工程中滥用市场支配地位行为立案调查。同时，完成市场监管总局交办的核查任务和其他省局转来的协办核查任务 7 件。制定发布了《山西省经营者反垄断合规指引》，引导经营者建立和加强反垄断合规管理制度，防范垄断法律风险，保障企业持续健康发展。

二、聚焦政策措施推进公平竞争审查制度实施

2021 年全省共梳理存量政策文件 12419 份，废止 428 份，修订调整 252 份；对新增的 17108 份涉及市场主体经济活动的政策措施进行公平竞争审查，各级联席会议办公室共计抽查检查文件 3600 余份，通过抽查检查督促整改文件 136 份。省联席会议办公室会同相关部门通过查验资料、抽查文件等方式面对面指导，抽查检查文件 360 份，对 86 份存疑文件现场交换意见。举办专题培训班，共计 3000 余人参加，不断提升审查能力。

内蒙古自治区

一、扎实推进公平竞争审查制度全面落实

一是印发《关于贯彻落实〈公平竞争审查制度实施细则〉的通知》，要求各级公平竞争审查联席会议办公室及时按照《实施细则》的要求，印发《内蒙古自治区公平竞争审查工作政策措施抽查制度（试行）》和《内蒙古自治区公平竞争审查工作存量政策措施清理制度（试行）》，持续完善工作机制，统筹推进本地区公平竞争审查制度有序实施。二是发布《公平竞争审查第三方评估指南》，为第三方评估在程序和实体上提供更为具体细致、具有可操作性的指南。三是将公平竞争审查抽查列入政府督查工作计划，强化制度刚性约束。共抽查文件215份，发现涉嫌违反公平竞争审查标准文件5份，正在与政策措施出台部门核实确认。

二、改进反垄断执法方式，构建全区“一盘棋”统一高效执法体系

印发《内蒙古自治区反垄断工作指引》，对下级市场监管部门受委托核查反垄断案件线索的路径和方向等提供工作指引，进一步完善自治区局统一指挥调度、盟市局有效配合的反垄断执法机制。按照市场监管总局的委托，完成相关案件的调查工作，配合兄弟省、市对反垄断案件线索开展调查。在北京大学举办竞争执法和公平竞争审查业务培训班，全区市场监管部门执法业务骨干及自治区公平竞争审查厅际联席会议成员单位约100人参加培训。

三、坚持竞争倡导，培育竞争文化

印发《关于加大竞争政策宣传力度的通知》，对各级市场监管部门和公平竞争审查联席会议办公室在日常工作中深入开展竞争政策宣传提出明确要求。成立竞争政策宣传组，为各地开展竞争政策宣传提供有力支撑。自治区局多次深入基层开展竞争政策宣讲，培训人次达 3000 人。

辽 宁 省

一、持续加大民生领域反垄断执法力度

组织省、市反垄断执法业务骨干，对美团沈阳（直营）、鞍山（直营）、沈阳辽中（代理）3 家机构和平台内 9 家商户，共计 12 家单位进行调查。完成某制药企业滥用市场支配地位不公平高价案、某市燃气有限公司涉嫌滥用市场支配地位指定交易案调查工作。配合市场监管总局对中国建筑玻璃与工业玻璃协会组织部分玻璃企业涉嫌垄断案补充调查，赴武汉开展某原料药生产企业反垄断案件调查。

二、加大行政性垄断案件调查力度

委托 6 个市市场监督管理局，对各市“多测合一”政策措施进行调查，推动自然资源部门主动废止相关文件或者修改不合理的政策。对某市公章刻制企业联名举报 5 区营商局涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为进行调查。

三、开展反垄断“清源”专项行动

组织指导省直部门审查涉及市场主体的政策措施 1013 件，清理妨碍统一市场和公平竞争的政策措施 241 件；各市人民政府审查涉及市场主体的政策措施 49662 件，清理妨碍统一市场和公平竞争的政策措施 1429 件。

四、积极推进竞争文化倡导工作

各级联席会议加大宣传培训力度，建立审查政务微信号等方式，加强公平竞争审查培训，完成 5 个市政府、7 个省直部门的培训，参加人员 1000 余人次，努力营造公平竞争的良好社会氛围。

吉 林 省

一、加强公平竞争审查力度，深入推进 公平竞争政策实施

全省共审查增量文件 5527 份，存量文件 4344 份，修改废止违反审查标准的文件 67 份。

一是联席会议提格扩容。调整联席会议组成人员，召集人提格为分管副省长担任，成员单位由 25 家扩充至省级主要政策制定机关 42 家，各地区参照省级模式推进，长春市、吉林市、通化市、白山市等已完成提格扩容，省级公平竞争审查工作联席会议首次实现省、市、县三级成员单位全部参加。**二是文件抽查形式多样。**对 2021 年出台的文件进行网络抽查，以发改、财政、住建、教育、粮食等部门为重点开展调研实地抽查，对近 3 年来出台的文件引入第三方评估全面抽

查，全年共抽查涉及市场主体经济活动的政策措施万余份，对发现的违反审查标准的文件积极督促相关部门整改。**三是绩效考核应纳尽纳。**将审查制度要求纳入政府绩效考评、营商环境评价指标体系和地市级人民政府质量工作评价全口径考核。

二、加强执法办案，保障市场主体公平竞争

聚焦关系民生和营商环境的重点领域，加强滥用行政权力排除限制竞争执法，核查行政性垄断案件 20 件，立案调查 2 件，纠正 4 件；立案调查垄断协议案件 1 件，核查滥用市场支配地位案件 2 件，维护公平竞争的市场环境。

三、加强竞争倡导，培育弘扬公平竞争文化

举办各类反垄断业务培训班，2021 年全省累计培训 1.4 万人，相关部门公平竞争理念不断深入。在市场监管总局官网、《市场监管报》头版、吉林卫视、《吉林日报》头版等媒体宣传倡导公平竞争理念 100 余次。在吉林省“服务企业周”活动对大型企业进行反垄断辅导，会同省委网信办召开平台企业行政指导会，26 家平台企业代表共同签署《吉林省互联网平台经营者依法合规经营倡议书》，不断提升企业公平竞争意识。

四、加强制度创新，提升反垄断监管效能

委托吉林大学开展全省公平竞争审查第三方评估，对 419 个市、县级政策制定机关近 3 年来出台的政策措施进行全覆盖、大起底式的评估，并将评估情况进行通报强化成果运用。制定《吉林省反垄断专家咨询制度》，面向社会公开选聘反垄断专家，强化外部智力支持。

黑龙江省

一、多措并举，全力推进公平竞争 审查制度有效落实

一是开展“特定机构统一审”试点工作。在省、市、县人民政府3个层面同步开展“特定机构统一审”试点工作，解决自我审查标准不统一、审查质量不高等实际问题。二是落实重大政策措施会审制度。对拟以省政府名义出台的31项政策措施以及拟以市（地）级政府名义出台的117项政策措施提出了会审意见。三是持续开展存量清理和增量审查。清理2020年12月31日前的存量政策措施4231件，废止263件。审查2021年1~10月的增量政策措施5277件，修改调整15件。四是强化监督考核刚性约束。将公平竞争审查制度落实情况纳入省委2021年督查考核内容，印发督查方案，开展全面自查、网上交叉检查及实地督查。

二、突出重点，着力加大反垄断执法力度

核查燃气管道安装、共享单车等重点领域涉嫌垄断线索15件，办结案件3件，受市场监管总局委托调查中国建筑玻璃与工业玻璃协会等涉嫌垄断案件。召开行政指导会，督促省植保站将招标公告中设置的不合理门槛及时纠正，提高有关部门公平竞争意识。

三、加强宣传培训，全面提升反垄断 和公平竞争审查意识

在《黑龙江日报》、微博、快手等媒介发布信息18条，播放量达56W+，宣

传反垄断和公平竞争审查工作情况及有关政策精神。采取权威专家授课、座谈交流、上门培训等形式，举办3期反垄断和公平竞争审查培训班，全面提升反垄断和公平竞争审查能力水平。

上海市

一、强化竞争政策实施试点有新进展，推进高水平制度型开放

建立临港新片区政策措施公平竞争集中审查机制，完成对临港新片区管委会公开发布的149份存量政策文件、6份新增政策措施进行集中审查。开展企业竞争合规管理体系建设试点工作，探索开展长三角区域竞争状况试评估工作，对标RCEP、CPTPP等国际经贸规则，探索构建营商环境公平竞争子指标体系。出台《公平竞争审查举报处理试行办法》，建立投诉举报绿色通道并主动信息公开。继续打造“竞课堂”品牌，加强不同类别市场主体的竞争法律合规培训。

二、反垄断执法有新作为，推动形成高质量发展动力源

依法查处上海食派士商贸发展有限公司滥用市场支配地位“二选一”案，组织对本市9家平台企业整改情况开展督查评估，提出整改指导意见，规范平台经济领域竞争秩序。对南京宁卫医药有限公司滥用市场支配地位销售氯解磷定原料药垄断行为作出行政处罚，配合总局对阿里巴巴、美团、玻璃行业协会、先声药业、扬子江药业等多起案件进行查处。

三、公平竞争审查工作步入新阶段， 促进实现经济循环畅通

组织召开市公平竞争审查联席会议全体会议。对全市各政策制定机关近两年来出台的 802 份规范性文件进行自查，抽取 114 份规范性文件进行重点核查。实施市级政策文件公平竞争审查三级把关，共审查政策措施 25 件。组织实施第三方评估，开展公平竞争审查业务培训和“长三角公平竞争审查技能提升立功竞赛”。组织对各区公平竞争审查制度实施情况进行执法检查考核，将公平竞争审查工作纳入本市法治政府建设实地督查。

江 苏 省

一、聚焦主责主业，攥起执法办案的“硬拳头”

依法对宜兴港华燃气垄断案处罚 4044.22 万元，对樟脑原料药垄断案处罚 1688.42 万元。核查 20 余件行政垄断线索，抓好 5 起排除、限制竞争行为的督促整改。协调系统执法力量 100 余人次，协助对阿里、美团等垄断案开展调查取证。联合行业主管部门开展安责险领域等研究，强化理论支撑。

二、强化刚性约束，谋划公平竞争审查的“新招式”

省公平竞争审查联席会议实现提档升格，分管副省长担任召集人并召开联席会议全体会议。部署开展公平竞争审查交叉互查，督促纠正 8 件有违公平竞争的政策措施，将公平竞争审查纳入 2021 年省级督查检查考核计划。开展公平竞争审查制度第三方评估，发布公平竞争审查白皮书。指导南京上线全国首家公平竞争

审查监测评估系统，推动6个地级市开展第三方评估工作，持续强化公平竞争审查刚性约束。

三、坚持多措并举，打好竞争倡导的“组合拳”

举办全省公平竞争审查业务培训班，参加长三角地区“公平竞争审查业务能力提升行动”技能竞赛，提升审查业务水平。出台江苏省经营者反垄断合规指引，对67家重点医药企业、91家公用事业、140家行业协会开展合规培训。集中对全省奔驰4S店开展现场反垄断宣讲，辅导长安马自达、SK新能源、斯堪尼亚3家企业完成经营者集中申报，提升企业公平竞争意识。

浙 江 省

一、强化平台经济反垄断监管

组建省平台经济工作专班，省委、省政府在全国率先制定出台《关于进一步加强监管促进平台经济规范健康发展的意见》，项目化、清单式予以落实。创新上线全国首个平台经济数字化监管系统“浙江公平在线”，建立全链条闭环监管机制。制定出台全国首个平台企业竞争合规指引，组织开展重点平台竞争合规评估，组建反垄断专家指导委员会，开展组合式反垄断合规辅导。对全省平台企业开展自查整改和评估督导，督促阿里巴巴集团全链条、全方位、全过程自查整改，促进平台经济持续健康发展。

二、全面实施公平竞争审查制度

审查增量政策文件10432份，经审查修改或不予出台的50份；共清理存量

政策文件 7313 份，经清理修订、废止 505 份。下发贯彻落实《公平竞争审查制度实施细则》的意见，压实地方和部门主体责任，强化公平竞争审查刚性约束。开展全省妨碍统一市场和公平竞争政策措施专项清理“回头看”活动，开展全省滥用行政权力排除限制竞争行为交叉检查，坚决打破市场壁垒和地方保护。

三、强化全链条反垄断监管

开展重点企业反垄断合规辅导，引导企业健全反垄断合规体系，防范反垄断合规风险。以自然垄断行业、民生领域为重点，立案调查涉嫌垄断案件 7 件，其中对公牛集团股份有限公司罚款 2.95 亿元，为全国省级反垄断执法机构处罚金额最大的案件。组织对自然垄断行业市场竞争状况进行评估，不断夯实执法基础。

安 徽 省

一、围绕主责，不断加大反垄断执法力度

受市场监管总局委托对美团涉嫌垄断行为进行调查。对滁州市凤阳县某供水公司、芜湖市湾沚区某燃气公司涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查，对蚌埠市怀远县 10 家瓶装液化气经营者涉嫌垄断案进行检查。办结马鞍山和县人民政府及住建局、淮北市濉溪县住建局滥用行政权力限定燃气经营价格案件，查办安徽省老龄工作委员会办公室在老年保险领域滥用行政权力限定交易行为并予以公示。组织召开社区团购平台企业宣传告诫会，对省政府拟出台的涉及平台经济的政策措施以及与相关平台企业签署的合作协议进行公平竞争审查复审。

二、多措并举，深入推进公平竞争审查工作

组织召开 2021 年省级公平竞争审查联席会议全体会议，对 2020 年工作不到位的市依照考核细则予以扣分。联合开展长三角地区公平竞争审查业务技能竞赛并取得良好成绩，建立长三角地区政策措施互查机制，组织开展长三角地区 2021 年公平竞争审查交叉检查，对政府政策措施实行起草单位初审、市场监管部门复审的审查机制，不断提升审查效能。

三、完善机制，夯实执法工作基础

建立全省反垄断执法人才库，制定优化反垄断执法机制办法，完善反垄断执法装备保障，与上海市、江苏省、浙江省（市）局共同建立反垄断执法协作平台，形成季度会商机制，推动形成执法合力。

福建省

一、向垄断“亮剑”，反垄断执法取得新突破

依法查办 5 起行政性垄断案和 1 起垄断协议案，“福建反垄断第一案”被评为福建省首届“十大法治事件”。积极指导省内有关企业开展经营者集中审查申报，联合龙岩市市场监督管理局组织召开龙岩市房地产中介领域反垄断合规指导会，促进行业持续健康发展。

二、为市场“护航”，公平竞争审查取得新成效

将公平竞争审查有关内容纳入新修订的省政府规章《福建省行政规范性文件备案审查办法》，在起草地方性法规《福建省优化营商环境条例》《福建省促进公平竞争条例》时，预设公平竞争审查条款，推动公审制度纳入法治轨道。将公平竞争审查工作纳入省委法治政府建设示范创建指标考核和省政府绩效考评体系，由省政府分管领导担任联席会议召集人并召开全体会议，各地市均已调整市政府分管领导为联席会议召集人，不断完善公平竞争审查工作机制。指导各地市以政策措施增量审查、存量清理为手段，大量减少政府部门对微观经济的不当干预，有效遏制市、县层面地方保护、指定交易等损害营商环境的行政行为。

三、以法治“保驾”，公平竞争制度建设取得新进展

积极推动《福建省促进公平竞争条例》修法项目，将反垄断、竞争政策基础地位、公平竞争审查等相关内容纳入，进一步完善公平竞争法律制度体系。

江 西 省

一、加强反垄断执法力度

对丰城市预拌混凝土协会及9家成员公司作出罚没2.86亿元的行政处罚，对公用事业和中介行业垄断案件继续开展调查；立案查处纠正4起滥用行政权力排除、限制竞争行为，责令纠正1起滥用行政权力排除、限制竞争行为，配合协助总局对电商平台、医药、中介、建材等领域开展反垄断调查。对相关平台经营

者实施“二选一”涉嫌垄断行为涉及江西省相关平台内商户、美团部分代理商及直营机构开展调查，组织召开社区团购平台依法合规经营行政指导工作会，引导平台经营者强化合规经营意识。

二、推进公平竞争审查制度

建立《江西省公平竞争审查抽查机制》，印发《江西省公平竞争审查第三方评估实施方案》，完善机制建设。全省共对 1454 件相关政策措施进行了公平竞争审查。通过第三方评估机构，对江西省 5 个设区市、3 个省直管试点县（市）政府及部分部门的公平竞争审查工作情况进行全面评估。组织部分地区开展了交叉审查工作，拓展审查方式，提高审查工作质量。对基层开展公平竞争审查业务授课，开展《公平竞争审查制度实施细则》宣传解读，切实提升公平竞争审查能力。

三、推行竞争政策强化队伍建设

组织省内平台经济、教育、粮食、医药、保险、水泥等 60 余家重点企业和相关重点行业协会开展了经营者反垄断合规指导培训，切实提升企业法律意识通过“以案代训”的方式，选拔 50 余名基层一线执法骨干参与反垄断案件的查办工作，提升执法人员办案能力和业务水平。

山东省

一、狠抓执法办案，树立反垄断执法权威

一是加强民生领域反垄断执法。全年共查办滥用市场支配地位案 5 件、垄断协议案 4 件，涉及原料药、建材、供水、供热等多个领域。办结 2 件，其中

依法对淄博多家水泥企业的垄断协议行为处罚 2.28 亿元。**二是强力破除行政性垄断**。立案查办滥用行政权力排除、限制竞争行为 8 件，办结 5 件，涉及药品配送、二手车交易、共享单车等多个领域。**三是圆满完成反垄断协查任务**。协助总局对 5 起重大案件开展调查，协助外省完成 3 次调查，核查涉嫌垄断线索 20 余件。

二、对标一流标准，推进公平竞争审查工作

一是提升公平竞争审查工作格局。省公平竞争审查联席会议召集人调整由分管副省长担任，印发贯彻落实《公平竞争审查制度实施细则》的通知，督促各级政府和部门对照 2020 年典型问题进行举一反三、自查自纠，防止相关问题发生。**二是强化重大政策“会审制”**。省联席会议办公室对省直有关部门或专班代省政府起草的 140 余件政策文件作出咨询回复，共发现 70 余处涉嫌违反审查标准的内容，及时提出修改建议；对以省政府和部门名义印发的 50 多个专项规划进行公平竞争审查再把关。**三是持续开展存量专项清理**。共梳理涉及市场主体经济活动的现行有效政策措施 9616 件，修改、废止问题文件 50 件。**四是大力推进第三方评估**。制发《山东省实施公平竞争审查制度综合评估指标体系（2021）》，委托第三方机构进行评估，推进制度落实生效。

三、加强宣传培训，营造公平竞争市场环境

省委组织部将反垄断法律制度和竞争政策列入 2021 年重点培训计划，并由省市场监督管理局在 10 月举办专题培训班，对各市政府分管负责同志、省公平竞争审查联席会议成员单位负责同志等进行专题培训，收到良好效果。

河南省

一、加大垄断违法行为的查处力度

对涉及原料药、中药材、住建、信用、汽车、医药配送、燃气、共享单车等领域的 26 个案件线索进行核查，配合市场监管总局对阿里巴巴、美团、中国建筑玻璃协会等重大案件进行调查，配合兄弟省、市对涉及医药领域的相关案件进行核查。

二、推动公平竞争审查制度深入开展

建立由副省长为召集人的省公平竞争审查工作联席会议制度。推动将公平竞争审查工作纳入省委 2021 年督查检查考核计划和法治河南（法治政府）建设考核。组织开展对各省辖市、济源示范区、各省直管县（市）的公平竞争审查工作情况的第三方评估，联合省司法厅开展政策措施专项清理，共梳理文件 14512 份，发现含有歧视性和不公平市场待遇内容的文件 28 份，已修改或废止 7 份，拟修改或废止 21 份，不断提高审查质量和效果。

三、强化竞争意识宣传引导

与河南省电视台联合录制了反垄断和反不正当竞争专题节目，增强社会对反垄断认识。召集驻豫 19 家互联网平台企业召开河南省规范平台企业竞争秩序行政指导会，签订《反垄断合规经营承诺书》，强化企业公平竞争意识。

湖北省

一、加强反垄断执法

组织开展制止滥用行政权力排除、限制竞争行为专项行动，督促纠正涉嫌行政垄断行为 10 起。配合市场监管总局对平台经济领域开展反垄断执法，及时约谈省内相关平台企业，指导企业合规经营；配合市场监管总局和其他省局核查原料药、建材、家电等领域举报案件线索 20 件，依法立案 1 起。

二、落实公平竞争审查制度

明确由分管副省长担任联席会议召集人，将公平竞争审查制度落实情况纳入质量工作考核体系和法治化营商环境考核内容。出台《湖北省公平竞争审查会审办法》，开展审查制度落实情况专项抽查，开通公平竞争审查网络举报系统，开设网络专栏，畅通投诉举报和回应渠道。组织开展审查政策业务培训 117 次。全省共开展督查 452 次，下达督导函 127 件，组织开展第三方评估 73 次；审查政策措施 4008 件，出台 3918 件；清理政策措施 13132 件，其中修改、废止 1189 件，切实提升审查质效。

三、加强竞争倡导

约谈相关行业协会及企业，加强对供水、供气等公用企业配套工程建设市场竞争状况的调查分析，督促相关协会和企业加强合规经营。举办企业法律培训班和系统工作人员业务培训班，印发《企业反垄断合规管理文件汇编》3000 本，不断提升企业公平竞争合规能力。建立省市场监督管理局反垄断专家库，选聘省内外 35 名专家、学者，开展竞争政策及法律咨询以及反垄断执法重大案件论证。

湖 南 省

一、双管齐下，扎实推进反垄断执法

一是着力查办案件。协助市场监管总局查办阿里巴巴、美团等案件。先后对公职人员体验、学生视力检测、学生校服、旅游、医药购销等领域行政部门涉嫌滥用行政权力排除限制竞争线索进行了核查，相关行政部门均进行了改正。对驾驶培训、工业用气、高速公路安责险、通信行业涉嫌垄断问题进行立案调查。**二是着力夯实基础。**制定出台《进一步加强反垄断执法工作的指导意见》《湖南省经营者反垄断合规指引》等文件，在《湖南日报》《中国市场监管报》等媒体大力宣传政策法律、反垄断执法与公平竞争审查工作情况，举办全省系统反垄断执法与公平竞争审查工作培训班。

二、多措并举，全面推进公平竞争审查工作

一是组织领导不断加强。省公平竞争审查工作联席会议提格，由分管副省长出任召集人。将公平竞争审查工作纳入省直单位和市、州政府绩效考核，并作为省委依法治省优化法治化营商环境和自贸试验区建设的重要内容。**二是审查制度不断完善。**出台《湖南省增量政策措施公平竞争审查指南》，起草《中国（湖南）自由贸易试验区政策措施公平竞争审查工作规则》，印发《关于贯彻落实〈公平竞争审查制度实施细则〉的通知》。**三是审查质量不断提升。**全省共审查政策措施 5000 余件，对存量文件进行清理，修订 193 件，废止 161 件。省联席会议办公室组织第三方机构对株洲等 7 市公平竞争审查工作进行评估，共抽查涉及市场主体经济活动的规范性文件 344 件，抽查发现涉嫌排除、限制竞争问题的文件 12 件，督促相关地方政府和部门及时整改。

广东省

一、推动竞争政策先行先试

推动省政府印发《广东省进一步推动竞争政策在粤港澳大湾区先行落地的实施方案》，加强工作组织保障。

二、加强和改进反垄断执法

开展原料药、饲料、平台企业、玻璃行业等系列反垄断执法行动，查处教育部门、交通、交警部门滥用行政权力排除、限制竞争案件，配合市场监管总局对阿里巴巴、美团等企业开展反垄断调查，建立平台企业反垄断合规风险提示机制，引导平台经济健康发展。

三、提升公平竞争审查制度效能

省公平竞争审查工作部门间联席会议召集人调整为分管副省长，在深圳市等3个市开展公平竞争审查报送制度试点工作，批准深圳市通过建立独立审查机构、广州市通过引入第三方评估方式开展第三方独立审查制度试点。联合5部门梳理抽查招投标领域文件2636件，发现涉嫌违反公平竞争审查标准政策措施127件。

四、强化公平竞争倡导

全省共组织培训 82 次，参训人员超 2000 人次。举办两期反垄断和公平竞争审查业务培训班，约 150 人次参训。开辟“竞争课堂”，加紧制定出台《广东省平台企业反垄断合规指引》和《粤港澳大湾区企业竞争合规手册》，加强反垄断合规辅导，提升企业合规能力。

广西壮族自治区

一、持续强化反垄断执法

核查涉嫌垄断线索 34 条，办理垄断案件 8 件，新立案 5 件，结案 1 件，有效维护市场公平竞争。加强平台经济监管，配合市场监管总局对美团案开展调查。组织 25 家区内外平台企业召开广西互联网平台企业行政指导会，对阿里巴巴、拼多多等 5 家平台进行一对一约谈，有力规范市场秩序。

二、扎实推进公平竞争审查制度实施

出台《公平竞争审查工作操作指引》，将推进落实公平竞争审查制度工作情况纳入 2021 年广西优化营商环境、对设区市依法治市和质量工作等考评体系。出台《中国（广西）自由贸易试验区强化竞争政策实施试点方案》，推动在自贸试验区创新工作举措。全年会审复核以政府名义出台的涉及市场主体经济活动的各类政策措施 1807 件，存量清理 8193 件，废止修订 116 件。

三、大力倡导竞争文化

制作《公平竞争审查制度若干问题解读》微课，发放《公平竞争小知识》宣传材料，加强对竞争政策的宣传。举办全区公平竞争审查业务培训班、培训人员1600余人次。

海 南 省

一、立法先行，构建公平竞争法治环境

建立“海南自由贸易港公平竞争委员会”，由省政府分管领导担任主任，统筹协调公平竞争政策实施。出台全国首部公平竞争条例，制定出台公平竞争审查举报处理暂行办法、第三方评估办法、抽查工作暂行办法、会审工作暂行办法等5项工作制度，公平竞争制度体系建设加速推进。

二、突出重点，营造公平竞争制度环境

审查增量政策措施5094件，经审查修改出台的政策措施1597件，不予出台的政策措施23件；梳理政策措施5352件，修改废止80件妨碍统一市场和公平竞争的政策措施，审查成效不断提升。开展市、县（区）政府政策措施交叉抽查，将公平竞争审查制度落实情况纳入年度法治政府建设考核评估指标和全省质量工作建设考核指标，开展落实公平竞争审查制度情况第三方评估，推动修改废止44件政策措施，以评估促改进、强落实的实效显现。

三、规范扶正，促进公平竞争市场环境

依法调查、办理 2 起涉嫌垄断协议案件，根据市场监管总局委托完成 4 起案件调查，依法协助其他省局开展 2 起案件调查。与浙江省、上海市构建数据共享、协同治理的网络交易监管工作机制，与多家平台签订合作协议，完善平台竞争治理机制。加强宣传培训，率先编印《海南自由贸易港公平竞争审查学习辅导百问》《海南自由贸易港公平竞争审查案例汇编》学习读本，为政策制定机关公平竞争审查提供学习指导。

重 庆 市

一、制度机制不断完善

建立反垄断反不正当竞争部门联席会议制度，共计 25 个成员单位。调整由市政府分管副市长任公平竞争审查工作联席会议召集人，制定《重庆市涉公平竞争审查举报处理办法》《公平竞争审查会审工作规范》等系列制度，将公平竞争审查工作纳入市委督查项目，制定《公平竞争审查督查评价指标》，强化审查刚性约束。制定《网络社区团购合规经营指南》，有效规范网络社区团购市场竞争秩序。创新开展市场竞争状况评价工作，制定完善指标评价体系。

二、监管执法日益强化

对丰都县 2 家混凝土企业垄断协议案处罚 2312.88 万元，对巫山县 5 家液化气充装企业垄断协议案处罚 6.84 万元。对永康燃气公司涉嫌滥用市场支配地位案、江津区 6 家液化气充装企业涉嫌垄断协议案、太极医药集团涉嫌垄断协议案

开展立案调查。查处 3 件地方政府出台产业政策、招标投标中滥用行政权力排除限制竞争行为案件。

三、公平竞争审查深入推进

全市审查新增政策措施 3455 件，修订出台 63 件。组织开展对 4 个市级部门、8 个区、县公平竞争审查制度落实情况第三方评估，指导 13 个区、县开展公平竞争审查第三方评估工作。“创新公平竞争审查第三方评估机制”入选我市第一批法治政府建设示范项目。

四、公平竞争文化逐步深入

联合市级相关部门对 15 家网络平台进行行政约谈和指导，编印《反垄断法律条文及案例汇编》《经营者反垄断合规知识集锦》等资料，公开曝光反垄断典型案例和妨碍公平竞争政策措施的典型事例，制定印发公平竞争审查案例选编，举办政策解读和操作培训班，制作竞争政策宣传微视频 3 件，进一步弘扬竞争文化。

四川省

一、持续强化反垄断执法

一是配合市场监管总局对阿里巴巴案、美团案等进行调查，对泸州老窖等川酒企业开展现场核查。**二是**办结富顺县天然气有限责任公司滥用市场支配地位案，处罚 165.83 万元；对简阳海天水务涉嫌滥用市场支配地位行为及时立案调查。**三是**对 6 家川酒企业召开反垄断提醒告诫会，发挥警示作用。

二、不断推进公平竞争审查工作

四川省市场监督管理局共审查政策措施 56 件，省直机关审查政策措施 167 件。全省各市、州共初审各类政策措施 140358 件，其中涉及市场主体经济活动文件 28087 件，需修改调整 48 件，适用例外规定 24 件。委托四川大学、西南财经大学、西南政法大学对省市场监督管理局、省发改委、成都市公平竞争审查联席会议开展第三方评估工作。制定《川渝公平竞争审查第三方交叉评估工作方案》，组织四川省绵阳市和重庆市北碚区进行第三方交叉互评，深化川渝公平竞争审查合作。推动各省直机关指定内部特定机构统一审查和把公平竞争程序嵌入到发文流程，部分市、州将公平竞争审查纳入全市公文办理流程，持续完善内部审查机制。

贵州省

一、反垄断执法全面深入

聚焦公用事业、平台企业、液化气、药品等领域，启动反垄断线索核查 12 件，立案 6 件。查处遵义市气象局滥用行政权力排除、限制竞争案，立案调查贵州水投水务威宁公司、滴滴网约车兴义代理商涉嫌滥用市场支配地位垄断案和遵义市中心城区瓶装液化气行业协议垄断案，立案调查遵义市综合行政执法局、遵义市正安县综合行政执法局涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争案。

二、公平竞争审查工作向纵深推进

将落实公平竞争审查制度纳入《贵州省优化营商环境条例》及考核体系，召

开 2021 年省公平竞争审查联席会议全体会议，下发《关于深入贯彻落实〈公平竞争审查制度实施细则〉的通知》，审查增量政策 4145 件，调整出台 33 件；清理存量政策 4068 件，废止 85 件。对全省 260 人进行竞争政策宣传培训，提高对公平竞争审查制度的系统认识。

三、抓实反垄断合规建设

制定发布《贵州省行业协会和经营者反垄断合规指引》，对中石油、茅台集团等 60 余家企业和协会进行合规培训，以“公平竞争 和谐发展”为主题开展 20 期以案释法反垄断宣传，提升全社会公平竞争意识。

云 南 省

一、不断强化反垄断执法

2021 年，立案查处垄断案件 4 件，接受市场监管总局委托调查和协助调查案件 4 件，协助其他省局调查案件 4 件。下发《关于进一步加强和规范垄断案件线索管理工作的通知》等工作规则，指导州（市）做好垄断线索的收集、研判和上报，进一步健全和完善反垄断执法工作机制。

二、扎实推进公平竞争审查制度实施

一是充分发挥联席会议统筹协调和监督指导作用。印发《关于做好 2021 年公平竞争审查重点工作的通知》，召开省公平竞争审查工作部门联席会议第五次全体会议，部署下一步重点工作。

二是组织开展公平竞争审查第三方评估。对省公平竞争审查部门联席会议成

员单位等部门落实公平竞争审查制度和营造公平竞争制度环境情况开展第三方评估，推动公平竞争审查制度深入实施。

三是强化制度刚性约束。2021年共审查增量文件11885件，经审查修改80件，建立健全公平竞争审查举报处理和回应机制，强化监督考核作用，提升审查效能。

西藏自治区

一、反垄断执法实现新突破

立案查处反垄断案件3件，积极协助市场监管总局依法调查美团（拉萨）公司涉嫌“二选一”滥用市场支配地位案，切实维护市场公平竞争。

二、公平竞争审查展现新作为

贯彻落实《公平竞争审查制度实施细则》，指定专门负责本单位公平竞争审查工作的机构等。出台《西藏自治区公平竞争审查工作厅际联席会议制度》《关于进一步加强公平竞争审查工作的意见》。组织第三方评估机构抽取自治区4个部门和林芝市、日喀则市4个部门政策文件240件，经评估存在问题的政策措施文件59件。清理政策措施文件465件，需废止、修改的政策措施19件，其中向政府提出废止、修改要求的文件12件，修改4件，废止文件3件。

陕 西 省

一、强化重点领域反垄断监管

办理市场监管总局交办核查线索和委托调查案件 3 起，协助其他省核查垄断案件 2 起，在办垄断协议案件 1 起，办结滥用市场支配地位案件 1 起。查处陕西省水务集团泾阳县供水有限公司滥用市场支配地位案件。印发《粮食购销领域反垄断核查整治指引》，开展相关领域反垄断核查工作。

二、强化公平竞争审查制度实施

召开 2021 年度省级公平竞争审查工作联席会议全体会议，委托第三方机构西安交通大学对我省公平竞争审查制度实施情况开展评估工作。

三、强化经营者反垄断合规指导

出台《陕西省经营者反垄断合规指引》，从反垄断合规管理、反垄断合规风险识别、反垄断合规风险应对等方面引导企业和协会建立完善反垄断合规制度，降低竞争合规风险。

四、强化反垄断人才队伍建设

通过线上、线下多种形式提升各地市市场监管系统公平竞争审查及反垄断执

法能力，建立陕西省反垄断专家智库，进一步发挥外部智力支持。

甘 肃 省

一、强化协调指导，全力推进公平竞争 审查制度落实

充分发挥各级公平竞争审查工作联席会议的作用，对全省贯彻落实新修订的《公平竞争审查制度实施细则》（以下简称实施细则）作出全面安排部署。组织对10个省级成员单位和8个市、州政府开展第三方评估，督促各地各部门强化审查工作，组织开展全省公平竞争审查工作督查和交叉检查；为省直部门和市、州政府提供有关公平竞争政策咨询意见82件（次），审查政策措施4982件，其中修订废止81件；清理存量政策措施33502件，修订废止29件，适用例外规定2件，不断提高审查质量和效果。

二、加大执法力度，着力抓好 市场垄断案件调查工作

组织核查涉嫌市场垄断线索9条，摸排甄别行政性垄断问题线索17条，立案调查滥用行政权力排除、限制竞争案件5起，办结3起。依法公布办结案件，达到以案释法的目的。

三、完善工作机制，为推进工作落实提供制度保障

与青海省市场监督管理局签署《反垄断执法和公平竞争审查工作合作协议》，建立反垄断和公平竞争审查区域合作机制，助力兰西城市群建设高质量发展。研

究起草《甘肃省经营者反垄断合规指引》《甘肃省市场监督管理局竞争政策专家库管理办法》，夯实制度支撑。

青 海 省

一、加强反垄断执法

对省内某行政单位涉嫌滥用行政权力排除限制竞争行为，依法依规责令该单位限期整改。组织全省 10 余家企业召开互联网平台经济及相关领域反垄断反不正当竞争提醒告诫会，进一步规范我省互联网平台经济及相关领域市场秩序。

二、不断健全审查机制

联合省发展改革委等共同印发《关于落实〈公平竞争审查制度实施细则〉进一步健全公平竞争审查工作机制的通知》，出台《青海省公平竞争审查投诉举报受理回应制度（试行）》《青海省公平竞争审查政策措施抽查制度（试行）》《青海省重大政策措施公平竞争审查会审制度（试行）》三项制度，进一步推进公平竞争审查规范性建设。召开省级公平竞争审查工作联席会议，部署重点工作。抽查各地区、各部门门户网站公开的涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件和其政策其他政策措施 369 件。全省各地区、各部门共审查各类文件 586 件，修改调整 5 件，梳理存量政策 340 件，废止修订 17 件。

三、加强培训宣传

举办反垄断暨公平竞争审查业务骨干培训班，进一步提高我省反垄断工作执法水平。对部分地区和部门开展“送学上门”培训指导。编制印发《反垄断和公

平竞争审查制度文件汇编》，全年发放宣传材料 3000 余份。

宁夏回族自治区

一、加强反垄断执法工作

梳理摸排涉嫌垄断案件线索 11 条，立案 7 起，结案 1 起，协助调查“美团二选一”等 5 起案件，案件类型涵盖垄断协议、滥用市场支配地位及行政性垄断。印发《宁夏回族自治区市场监督管理部门反垄断执法规定》《反垄断执法人才库建设与管理办法》，建立全区全系统竞争执法专业人才库，提高执法效能。

二、强化公平竞争审查

召开自治区公平竞争审查联席会议全体会议，印发 2021 年工作要点。制定《自治区公平审查第三方评估办法》，全区 28 个公平竞争审查工作联席会议均由各级政府分管领导担任召集人，实现联席会议制度全覆盖。协调推动将公平竞争审查工作纳入自治区党委政府对市县（区）效能目标考核，并写入《自治区优化营商环境条例》，推动在全区政务协同办公系统中统一嵌入审查流程，使审查成为出台政策的必经程序。各级政策制定机关审查增量文件 8195 份、修改调整 63 份、适用例外规定 2 份，清理 2020 年以前出台的存量文件 9493 份、修改 94 份，形成良好工作局面。

三、深化竞争文化倡导

举办“全区公平竞争审查制度电视电话专题培训会”，深入市、县进行指导和培训，宣传反垄断典型案例。通过集中宣传、媒体报道、制作短视频、抖音

在线直播执法行动等方式宣传竞争法律和职责成果，积极营造公平竞争的社会氛围。

新疆维吾尔自治区

一、坚持执法为民，强化反垄断执法力度

加大民生等重点领域线索排查力度，核查各类涉嫌垄断线索 12 项，立案调查 4 起。立案查处并纠正某县人民政府滥用行政权力排除限制竞争行为，及时向社会公布，产生良好的法律效果和社会效果。

二、坚持竞争政策基础地位，深入推进 公平竞争审查

积极推动将落实公平竞争审查制度作为自治区党委和政府考核指标，在全国先行先试“两机制一制度”，完成三级政府 14 个部门第三方评估工作，抽查文件 280 件，及时督促相关部门（单位）抓好整改。检查各级政府官方网站 99 个、抽查文件 2.6 万余份，对抽查发现的排除、限制竞争问题及时整改。全区共审查新出台政策措施 8400 余件，存量政策措施 5.2 万余件，废止和修订政策措施 125 件，适用例外规定 1 件，不断提升公平竞争审查工作效能。累计组织 2000 余人次参加培训，刊发公平竞争审查新闻信息 10 余篇，大力倡导竞争文化。

新疆生产建设兵团

一、科学安排部署，公平竞争审查工作机制不断优化

印发《兵团公平竞争审查工作第三方评估实施方案》等文件，建立了两制度两机制和局内部公平竞争审查制度，进一步健全审查机制，促使各师市、各部门工作向纵深推进。

二、创新审查方式，通过第三方评估助推公平竞争审查走深走实

首次引入第三方评估机制，对两家兵团联席会议成员单位兵团司法局、住建局，三家师市联席会议成员单位第三师交通运输管理局、第七师商务局和第八师卫生健康委开展了第三方评估，以评估“倒逼”各师市、各部门深入贯彻落实公平竞争审查制度。审查梳理政策措施 8392 件，纳入公平竞争审查的政策措施 890 件，清理废除的文件 10 件，修订后有效的政策措施 1 件。先后就部分部门、师市在相关行业领域限定交易及地方保护行为建议政策制定机关及时纠正其妨碍竞争的政策和行为，保障各类市场主体平等参与市场竞争。

三、强化执法，竞争监管取得突破

聚焦市场主体反应比较强烈、问题比较集中的行政性垄断，组织开展专项整治行动，维护公平竞争市场秩序。

第九章

大事记

2021年1月14日，市场监管总局附加限制性条件批准思科系统公司收购阿卡夏通信公司股权案。

2021年1月21日，云南省市场监督管理局对蒙自四通泰兴供水有限公司滥用市场支配地位案作出行政处罚决定，共处以罚款249.54万元。

2021年1月21日，云南省市场监督管理局依法纠正德宏州人民政府办公室滥用行政权力排除限制竞争行为；江西省市场监督管理局依法纠正安福县水利局滥用行政权力排除、限制竞争行为；湖北省市场监督管理局依法纠正鄂州市住房和城乡建设局、荆门市自然资源和规划局滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年1月22日，市场监管总局对先声药业集团有限公司滥用市场支配地位案作出行政处罚决定，共处以罚款1.007亿元。

2021年1月27日，市场监管总局对珠海华发物业管理服务有限公司与北京仲量联行物业管理服务有限公司设立合营企业未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定，共处以罚款70万元。

2021年1月28日，山东省市场监督管理局对淄博联和水泥企业管理有限公司等8家水泥企业达成并实施垄断协议案作出行政处罚决定，共处以罚款2.28亿元。

2021年1月29日，福建省市场监督管理局依法纠正福州市交通运输局滥用行政权力排除限制竞争行为；重庆市市场监督管理局依法纠正巴南区人民政府办公室滥用行政权力排除、限制竞争行为；山东省市场监督管理局依法纠正日照市卫生健康委员会、临沂市兰山区卫生健康局滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年2月7日，国务院反垄断委员会发布《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》。

2021年2月9日，福建省市场监督管理局依法纠正宁德市古田县人民政府滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年2月20日，重庆市市场监督管理局对重庆巫山县兴隆石化等5家企业达成并实施垄断协议案作出行政处罚决定，共处以罚款6.84万元。

2021年2月23日,市场监管总局对宝能汽车集团有限公司收购观致汽车有限公司股权未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定,处以罚款35万元。

2021年2月23日,市场监管总局对中山乐兴企业管理咨询有限公司通过合同取得深圳市索菱实业股份有限公司控制权未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定,处以罚款30万元。

2021年2月24日,市场监管总局对武汉金宇综合保税发展有限公司与敦豪物流(北京)有限公司设立合营企业未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定,处以罚款30万元。

2021年2月26日,河南省市场监督管理局依法纠正洛阳市城市管理局滥用行政权力排除、限制竞争行为;吉林省市场监督管理厅依法纠正长春市经济开发区财政局等单位滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年3月2日,“强化反垄断执法”专栏在市场监管总局官网首页上线。

2021年3月4日,市场监管总局反垄断局派员参加了线上举行的第二十届国际竞争大会。欧盟委员会执行副主席兼竞争事务专员玛格丽特·维斯塔格、德国联邦卡特尔局局长安德烈斯·蒙特等出席开幕式。

2021年3月12日,市场监管总局对滴滴移动私人有限公司与软银股份有限公司设立合营企业、上海东方报业有限公司与北京量子跃动科技有限公司设立合营企业、银泰商业(集团)有限公司收购开元商业有限公司股权、腾讯控股有限公司收购猿辅导股权等10起违法实施经营者集中案件作出行政处罚决定,对涉案企业分别处以50万元罚款。

2021年3月12日,四川省市场监督管理局对富顺县天然气有限责任公司滥用市场支配地位案作出行政处罚决定,共处以罚款165.83万元。

2021年3月22日,市场监管总局对弘云久康数据技术(北京)有限公司与上海云鑫创业投资有限公司设立合营企业未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定,对涉案企业分别处以罚款50万元。

2021年4月8日,市场监管总局副局长甘霖在北京主持召开第七届金砖国家国际竞争大会第二次筹备工作会。

2021年4月10日,市场监管总局对阿里巴巴集团控股有限公司在中国境内网络零售平台服务市场垄断案作出行政处罚决定,共处以罚款182.28亿元。同时,向阿里巴巴集团发出《行政指导书》,要求其进行全面整改。

2021年4月12日,甘肃省市场监督管理局依法纠正张掖市甘州区人力资源和社会保障局和社会保障局滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年4月13日,市场监管总局会同中央网信办、税务总局召开34家互联网平台企业行政指导会,要求充分发挥阿里案警示作用,明确提出互联网平台

企业要知敬畏守规矩，限期全面整改问题，建立平台经济新秩序。

2021年4月14~18日，市场监管总局在深圳举办全国公平竞争审查业务培训班，各地区、各部门从事公平竞争审查工作人员共100人参加培训。

2021年4月15日，市场监管总局对扬子江药业集团有限公司达成并实施垄断协议案作出行政处罚决定，共处以罚款7.64亿元。

2021年4月19日，市场监管总局反垄断局与欧盟竞争总司共同举办第二十一届中欧竞争政策周线上研讨会。

2021年4月22日，全国市场监管系统反垄断工作会议在云南省昆明市召开，市场监管总局副局长甘霖出席会议并讲话。

2021年4月25日，天津市市场监督管理委员会对天津天药药业股份有限公司等3家企业达成并实施垄断协议案作出行政处罚决定，共处以罚款5077.82万元。

2021年4月25日，吉林省市场监督管理厅依法纠正松原市教育局滥用行政权力排除、限制竞争行为；福建省市场监督管理局依法纠正仙游县工信局滥用行政权力排除、限制竞争行为；甘肃省市场监督管理局依法纠正嘉峪关市财政局滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年4月28日，市场监管总局对嘉兴创业环球有限公司与丰田汽车公司设立合营企业、林芝腾讯科技有限公司与大连万达商业管理集团股份有限公司设立合营企业、上海汉涛信息咨询有限公司收购上海领健信息技术有限公司股权等8起违法实施经营者集中案件作出行政处罚决定，对涉案企业分别处以50万元罚款。

2021年5月8~12日，反垄断执法人才培训班在总局深圳行政学院举行，来自各省（区、市）和新疆生产建设兵团市场监督管理局（厅、委）反垄断执法条线共96人参加本期培训学习。

2021年5月21日，甘肃省市场监督管理局依法纠正天水市财政局滥用行政权力排除、限制行为。

2021年5月26日，广西壮族自治区市场监督管理局对广西玉林陆川县龙珠液化气有限公司等5家公司达成并实施垄断协议案作出行政处罚决定，共处以罚款13.48万元。

2021年5月27日，市场监管总局副局长甘霖出席金砖国家反垄断政策协调委员会视频会议。

2021年5月28日，黑龙江省市场监督管理局依法纠正鸡西市鸡冠区人民政府滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年6月3日，市场监管总局对中国银泰投资有限公司收购杭银消费金融

融股份有限公司股权未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定,处以罚款 50 万元。

2021 年 6 月 4 日,市场监管总局附加限制性条件批准丹佛斯公司收购伊顿股份有限公司部分业务案。

2021 年 6 月 8 日,江苏省市场监督管理局对梧州黄埔化工药业有限公司等 3 家企业达成并实施垄断协议案作出行政处罚决定,共处以罚款 1688.42 万元。

2021 年 6 月 11 日,安徽省市场监督管理局依法纠正和县人民政府及住建局滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021 年 6 月 15 日,重庆市市场监督管理局对重庆市丰都县 2 家商砼生产企业达成并实施垄断协议案作出行政处罚决定,共处以罚款 2312.88 万元。

2021 年 6 月 29 日,市场监管总局会同国家发展改革委、财政部、商务部、司法部印发《关于印发〈公平竞争审查制度实施细则〉的通知》(国市监反垄规〔2021〕2 号)。

2021 年 6 月 30 日,云南省市场监督管理局对中国航空油料有限责任公司云南分公司滥用市场支配地位案作出行政处罚决定,共处以罚款 1252.64 万元。

2021 年 7 月 2 日,市场监管总局对北京三快科技有限公司收购奥琦玮信息科技有限公司(北京)有限公司股权未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定,处以罚款 50 万元。

2021 年 7 月 5 日,公平竞争审查部际联席会议召开第四次联席会议。

2021 年 7 月 5 日,市场监管总局对中国国际海运集装箱(集团)股份有限公司收购中国消防企业集团控股有限公司股权未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定,处以罚款 30 万元;对萃联(中国)消防设备制造有限公司收购沈阳捷通消防车有限公司股权未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定,处以罚款 30 万元。

2021 年 7 月 5 日,黑龙江省市场监督管理局依法纠正鸡西市住房和城乡建设局滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021 年 7 月 6 日,市场监管总局对北京小桔新能源汽车科技有限公司、海南省交通投资控股有限公司、南方电网电动汽车服务有限公司、海南电网有限责任公司设立合营企业,惠迪(天津)商务服务有限公司与特来电新能源股份有限公司设立合营企业,惠迪(天津)商务服务有限公司与西藏奥通创业投资有限责任公司设立合营企业,腾讯移动有限公司收购 58 同城股权等 22 起违法实施经营者集中案件作出行政处罚决定,对涉案企业分别处以 50 万元罚款。

2021 年 7 月 10 日,市场监管总局禁止虎牙公司与斗鱼国际控股有限公司合并案。

2021年7月23日，江西省市场监督管理局对丰城市预拌混凝土协会组织会员企业达成并实施垄断协议案作出行政处罚决定，共处以罚款2.86亿元。

2021年7月24日，市场监管总局对腾讯收购中国音乐集团股权未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定，责令腾讯及关联公司采取解除独家音乐版权、停止高额预付金等版权费用支付方式、无正当理由不得要求上游版权方给予其优于竞争对手的条件等恢复市场竞争状态的措施，并处以罚款50万元。

2021年7月26日，反垄断骨干人才培训班举行开班仪式，市场监管总局副局长甘霖、中国政法大学校长马怀德出席开班仪式，甘霖副局长作动员讲话。

2021年7月26日，山西省市场监督管理局依法纠正晋中市人民政府办公室等部门滥用行政权力排除限、制竞争行为。

2021年7月27日，市场监管总局会同国家发展改革委、财政部、商务部印发《公平竞争审查工作部际联席会议2021年工作要点》（国市监反垄发〔2021〕39号）、《关于2020年公平竞争审查督查发现典型问题及整改情况的通报》（国市监反垄发〔2021〕43号）。

2021年8月11日，福建省市场监督管理局依法纠正明溪县人民政府、诏安县人民政府办公室滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年8月12日，陕西省市场监督管理局对陕西省水务集团泾阳县供水有限公司滥用市场支配地位案作出行政处罚决定，共处以罚款19.08万元。

2021年8月20日，广东省市场监督管理局依法纠正深圳市交通运输局、深圳市公安局交通警察局滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年8月27日，安徽省市场监督管理局依法纠正安徽省老龄工作委员会办公室滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年8月30日，中央全面深化改革委员会第二十一次会议审议通过《关于强化反垄断深入推进公平竞争政策实施的意见》。

2021年9月3日，市场监管总局发布《中国反垄断执法年度报告（2020）》。

2021年9月9日，市场监管总局反垄断局与美国联邦贸易委员会和司法部反垄断局举行视频会议，就双方反垄断立法进展进行交流。

2021年9月27日，浙江省市场监督管理局对公牛集团股份有限公司达成并实施垄断协议案作出行政处罚决定，共处以罚款2.95亿元。

2021年9月27日，河南省市场监督管理局对商丘市新先锋药业有限公司滥用市场支配地位案作出行政处罚决定，共处以罚款1104.84万元。

2021年9月29日，山东省市场监督管理局依法纠正汶上县人民政府滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年10月8日，市场监管总局对美团在中国境内网络餐饮外卖平台服务

市场垄断案作出行政处罚决定，共处以罚款 34.42 亿元。同时，向美团发出《行政指导书》，要求其进行全面整改。

2021 年 10 月 8 日，浙江省市场监督管理局对日邮汽车物流（中国）有限公司等 3 家物流企业达成并实施垄断协议案作出行政处罚决定，共处以罚款 222.93 万元。

2021 年 10 月 12 日，河北省市场监督管理局依法纠正沧州市城市管理综合执法局滥用行政权力排除、限制竞争案。

2021 年 10 月 15 日，宁夏回族自治区市场监督管理厅依法纠正石嘴山市应急管理局滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021 年 10 月 19 日，十三届全国人大常委会第三十一次会议初次审议《中华人民共和国反垄断法（修正草案）》。

2021 年 11 月 2 日，山东省市场监督管理局依法纠正淄博市张店区人民政府滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021 年 11 月 8 日，新疆维吾尔自治区市场监督管理局依法纠正阿勒泰地区青河县人民政府滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021 年 11 月 15 日，国务院反垄断委员会印发《关于原料药领域的反垄断指南》；市场监管总局印发《企业境外反垄断合规指引》。

2021 年 11 月 15 日，市场监管总局附加限制性条件批准伊利诺斯工具制品有限公司收购美特斯系统公司股权案。

2021 年 11 月 15 日，贵州省市场监督管理局依法纠正遵义市气象局滥用行政权力排除、限制竞争行为；江西省市场监督管理局依法纠正永丰县人民政府办公室、万载县财政局、分宜县财政局滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021 年 11 月 16 日，第七届金砖国家国际竞争大会开幕，国务委员、国务院反垄断委员会主任王勇出席大会并致辞。市场监管总局副局长、国家反垄断局局长、国务院反垄断委员会秘书长甘霖与金砖国家竞争机构负责人共同签署《成都联合声明》。大会发布了《金砖国家在审查全球并购中适用保密弃权声明的示范模板》《金砖国家汽车行业研究报告》等合作文件。甘霖分别与印度竞争委员会主席阿绍克·库玛·古普塔、俄罗斯联邦反垄断局局长马克西姆·沙思科利斯基、南非竞争委员会主席泰宾克斯·博纳科勒、巴西经济防务行政理事会主席亚历山大·科代罗·马塞多、巴基斯坦竞争委员会主席拉哈特·考因·哈桑、欧亚经济委员会竞争与反垄断法规部部长阿曼·沙卡利耶夫举行线上双边会谈，并签署有关合作文件。

2021 年 11 月 17 日，江苏省市场监督管理局对宜兴港华燃气有限公司滥用市场支配地位案作出行政处罚决定，共处以罚款 4044.22 万元。

2021年11月17日，上海市市场监督管理局对南京宁卫医药有限公司滥用市场支配地位案作出行政处罚决定，共处以罚款658.4万元。

2021年11月18日，国务委员、国务院反垄断委员会主任王勇出席国家反垄断局挂牌仪式并调研反垄断工作情况。

2021年11月20日，市场监管总局公布阿里巴巴投资有限公司收购高德软件控股有限公司股权、腾讯控股有限公司收购中国医疗在线公司股权、滴滴商业服务有限公司收购优点网络科技（深圳）有限公司股权等43起违法实施经营者集中行政处罚案，对涉案企业分别处以50万元罚款。

2021年12月14日，安徽省市场监督管理局依法纠正芜湖市湾沚区人民政府滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年12月19日，市场监管总局附加限制性条件批准SK海力士公司收购英特尔公司部分业务案。

2021年12月21日，湖南省市场监督管理局依法纠正长沙市芙蓉区医疗保障局滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年12月22日，市场监管总局对三花控股集团有限公司收购北京威卡威汽车零部件股份有限公司有关业务未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定，处以罚款30万元。

2021年12月28日，山东省市场监督管理局依法纠正济南市生态环境局滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2021年12月29日，在中、新两国副总理级双边合作机制会议期间，市场监管总局副局长、国家反垄断局局长甘霖与新加坡竞争与消费者委员会首席执行官余奕可签署《关于竞争法领域的合作谅解备忘录》。

2021年12月29日，市场监管总局对龙湖嘉悦物业服务服务有限公司收购亿达物业服务集团有限公司股权未依法申报违法实施经营者集中案作出行政处罚决定，处以罚款30万元。

2021年12月31日，市场监管总局对阿里巴巴（中国）网络技术有限公司与贵阳星力百货集团有限公司设立合营企业、腾讯控股有限公司收购北京有狐科技发展有限公司股权、宁波誉衡健康投资有限公司与江苏京东邦能投资管理有限公司设立合营企业等13起违法实施经营者集中案件作出行政处罚决定，对涉案企业分别处以罚款50万元。

关于平台经济领域的反垄断指南

国反垄发〔2021〕1号

(2021年2月7日 国务院反垄断委员会印发)

第一章 总则

第一条 指南的目的和依据

为了预防和制止平台经济领域垄断行为，保护市场公平竞争，促进平台经济规范有序创新健康发展，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》（以下简称《反垄断法》）等法律规定，制定本指南。

第二条 相关概念

（一）平台，本指南所称平台为互联网平台，是指通过网络信息技术，使相互依赖的双边或者多边主体在特定载体提供的规则下交互，以此共同创造价值的商业组织形态。

（二）平台经营者，是指向自然人、法人及其他市场主体提供经营场所、交易撮合、信息交流等互联网平台服务的经营者。

（三）平台内经营者，是指在互联网平台内提供商品或者服务（以下统称商品）的经营者。

平台经营者在运营平台的同时，也可能直接通过平台提供商品。

（四）平台经济领域经营者，包括平台经营者、平台内经营者以及其他参与平台经济的经营者。

第三条 基本原则

反垄断执法机构对平台经济领域开展反垄断监管应当坚持以下原则：

（一）保护市场公平竞争。坚持对市场主体一视同仁、平等对待，着力预防和制止垄断行为，完善平台企业垄断认定的法律规范，保护平台经济领域公平竞争，防止资本无序扩张，支持平台企业创新发展，增强国际竞争力。

(二) 依法科学高效监管。《反垄断法》及有关配套法规、规章、指南确定的基本制度、规制原则和分析框架适用于平台经济领域所有市场主体。反垄断执法机构将根据平台经济的发展状况、发展规律和自身特点,结合案件具体情况,强化竞争分析和法律论证,不断加强和改进反垄断监管,增强反垄断执法的针对性和科学性。

(三) 激发创新创造活力。营造竞争有序开放包容发展环境,降低市场进入壁垒,引导和激励平台经营者将更多资源用于技术革新、质量改进、服务提升和模式创新,防止和制止排除、限制竞争行为抑制平台经济创新发展和经济活力,有效激发全社会创新创造动力,构筑经济社会发展新优势和新动能。

(四) 维护各方合法利益。平台经济发展涉及多方主体。反垄断监管在保护平台经济领域公平竞争,充分发挥平台经济推动资源配置优化、技术进步、效率提升的同时,着力维护平台内经营者、消费者和从业人员等各方主体的合法权益,加强反垄断执法与行业监管统筹协调,使全社会共享平台技术进步和经济发展成果,实现平台经济整体生态和谐共生和健康发展。

第四条 相关市场界定

平台经济业务类型复杂、竞争动态多变,界定平台经济领域相关商品市场和相关地域市场需要遵循《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,同时考虑平台经济的特点,结合个案进行具体分析。

(一) 相关商品市场

平台经济领域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,可以基于平台功能、商业模式、应用场景、用户群体、多边市场、线下交易等因素进行需求替代分析;当供给替代对经营者行为产生的竞争约束类似于需求替代时,可以基于市场进入、技术壁垒、网络效应、锁定效应、转移成本、跨界竞争等因素考虑供给替代分析。具体而言,可以根据平台一边的商品界定相关商品市场;也可以根据平台所涉及的多边商品,分别界定多个相关商品市场,并考虑各相关商品市场之间的相互关系和影响。当该平台存在的跨平台网络效应能够给平台经营者施加足够的竞争约束时,可以根据该平台整体界定相关商品市场。

(二) 相关地域市场

平台经济领域相关地域市场界定同样采用需求替代和供给替代分析。在个案中界定相关地域市场时,可以综合评估考虑多数用户选择商品的实际区域、用户的语言偏好和消费习惯、相关法律法规的规定、不同区域竞争约束程度、线上线下融合等因素。

根据平台特点,相关地域市场通常界定为中国市场或者特定区域市场,根据

个案情况也可以界定为全球市场。

（三）相关市场界定在各类垄断案件中的作用

坚持个案分析原则，不同类型垄断案件对于相关市场界定的实际需求不同。

调查平台经济领域垄断协议、滥用市场支配地位案件和开展经营者集中反垄断审查，通常需要界定相关市场。

第二章 垄断协议

《反垄断法》禁止经营者达成、实施垄断协议。认定平台经济领域的垄断协议，适用《反垄断法》第二章和《禁止垄断协议暂行规定》。对《反垄断法》第十三条、第十四条明确列举的垄断协议，依法予以禁止；对符合《反垄断法》第十五条规定条件的垄断协议，依法予以豁免。

根据《反垄断法》第十三条第（六）项和第十四条第（三）项认定相关行为是否构成垄断协议时，可以考虑平台相关市场竞争状况、平台经营者及平台内经营者的市场力量、对其他经营者进入相关市场的阻碍程度、对创新的影响等因素。

第五条 垄断协议的形式

平台经济领域垄断协议是指经营者排除、限制竞争的协议、决定或者其他协同行为。协议、决定可以是书面、口头等形式。其他协同行为是指经营者虽未明确订立协议或者决定，但通过数据、算法、平台规则或者其他方式实质上存在协调一致的行为，有关经营者基于独立意思表示所作出的价格跟随等平行行为除外。

第六条 横向垄断协议

具有竞争关系的平台经济领域经营者可能通过下列方式达成固定价格、分割市场、限制产（销）量、限制新技术（产品）、联合抵制交易等横向垄断协议：

- （一）利用平台收集并且交换价格、销量、成本、客户等敏感信息；
- （二）利用技术手段进行意思联络；
- （三）利用数据、算法、平台规则等实现协调一致行为；
- （四）其他有助于实现协同的方式。

本指南所称价格，包括但不限于商品价格以及经营者收取的佣金、手续费、会员费、推广费等服务收费。

第七条 纵向垄断协议

平台经济领域经营者与交易相对人可能通过下列方式达成固定转售价格、限定最低转售价格等纵向垄断协议：

- （一）利用技术手段对价格进行自动化设定；
- （二）利用平台规则对价格进行统一；

(三) 利用数据和算法对价格进行直接或者间接限定；

(四) 利用技术手段、平台规则、数据和算法等方式限定其他交易条件，排除、限制市场竞争。

平台经营者要求平台内经营者在商品价格、数量等方面向其提供等于或者优于其他竞争性平台的交易条件的行为可能构成垄断协议，也可能构成滥用市场支配地位行为。

分析上述行为是否构成《反垄断法》第十四条第(三)项规定的纵向垄断协议，可以综合考虑平台经营者的市场力量、相关市场竞争状况、对其他经营者进入相关市场的阻碍程度、对消费者利益和创新的影响等因素。

第八条 轴辐协议

具有竞争关系的平台内经营者可能借助与平台经营者之间的纵向关系，或者由平台经营者组织、协调，达成具有横向垄断协议效果的轴辐协议。分析该协议是否属于《反垄断法》第十三条、第十四条规制的垄断协议，可以考虑具有竞争关系的平台内经营者之间是否利用技术手段、平台规则、数据和算法等方式，达成、实施垄断协议，排除、限制相关市场竞争。

第九条 协同行为的认定

认定平台经济领域协同行为，可以通过直接证据判定是否存在协同行为的事实。如果直接证据较难获取，可以根据《禁止垄断协议暂行规定》第六条规定，按照逻辑一致的间接证据，认定经营者对相关信息的知悉状况，判定经营者之间是否存在协同行为。经营者可以提供相反证据证明其不存在协同行为。

第十条 宽大制度

反垄断执法机构鼓励参与横向垄断协议的平台经济领域经营者主动报告横向垄断协议有关情况并提供重要证据，同时停止涉嫌违法行为并配合调查。对符合宽大适用条件的经营者，反垄断执法机构可以减轻或者免除处罚。

经营者申请宽大的具体标准和程序等，适用《禁止垄断协议暂行规定》和《国务院反垄断委员会横向垄断协议案件宽大制度适用指南》。

第三章 滥用市场支配地位

《反垄断法》禁止具有市场支配地位的经营者从事滥用市场支配地位行为。认定平台经济领域的滥用市场支配地位行为，适用《反垄断法》第三章和《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》。通常情况下，首先界定相关市场，分析经营者在相关市场是否具有支配地位，再根据个案情况具体分析是否构成滥用市场支配地位行为。

第十一条 市场支配地位的认定

反垄断执法机构依据《反垄断法》第十八条、第十九条规定，认定或者推定经营者具有市场支配地位。结合平台经济的特点，可以具体考虑以下因素：

(一) 经营者的市场份额以及相关市场竞争状况。确定平台经济领域经营者市场份额，可以考虑交易金额、交易数量、销售额、活跃用户数、点击量、使用时长或者其他指标在相关市场所占比重，同时考虑该市场份额持续的时间。

分析相关市场竞争状况，可以考虑相关平台市场的发展状况、现有竞争者数量 and 市场份额、平台竞争特点、平台差异程度、规模经济、潜在竞争者情况、创新和技术变化等。

(二) 经营者控制市场的能力。可以考虑该经营者控制上下游市场或者其他关联市场的能力，阻碍、影响其他经营者进入相关市场的能力，相关平台经营模式、网络效应，以及影响或者决定价格、流量或者其他交易条件的能力等。

(三) 经营者的财力和技术条件。可以考虑该经营者的投资者情况、资产规模、资本来源、盈利能力、融资能力、技术创新和应用能力、拥有的知识产权、掌握和处理相关数据的能力，以及该财力和技术条件能够以何种程度促进该经营者业务扩张或者巩固、维持市场地位等。

(四) 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的交易关系、交易量、交易持续时间，锁定效应、用户黏性，以及其他经营者转向其他平台的可能性及转换成本等。

(五) 其他经营者进入相关市场的难易程度。可以考虑市场准入、平台规模效应、资金投入规模、技术壁垒、用户多牺牲、用户转换成本、数据获取的难易程度、用户习惯等。

(六) 其他因素。可以考虑基于平台经济特点认定经营者具有市场支配地位的其他因素。

第十二条 不公平价格行为

具有市场支配地位的平台经济领域经营者，可能滥用市场支配地位，以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品。分析是否构成不公平价格行为，可以考虑以下因素：

(一) 该价格是否明显高于或者明显低于其他同类业务经营者在相同或者相似市场条件下同种商品或者可比较商品的价格；

(二) 该价格是否明显高于或者明显低于该平台经济领域经营者在其他相同或者相似市场条件下同种商品或者可比较商品的价格；

(三) 在成本基本稳定的情况下，该平台经济领域经营者是否超过正常幅度提高销售价格或者降低购买价格；

(四) 该平台经济领域经营者销售商品提价幅度是否明显高于成本增长幅度, 或者采购商品降价幅度是否明显低于成本降低幅度。

认定市场条件相同或者相似, 一般可以考虑平台类型、经营模式、交易环节、成本结构、交易具体情况等因素。

第十三条 低于成本销售

具有市场支配地位的平台经济领域经营者, 可能滥用市场支配地位, 没有正当理由, 以低于成本的价格销售商品, 排除、限制市场竞争。

分析是否构成低于成本销售, 一般重点考虑平台经济领域经营者是否以低于成本的价格排挤具有竞争关系的其他经营者, 以及是否可能在将其他经营者排挤出市场后, 提高价格获取不当利益、损害市场公平竞争和消费者合法权益等情况。

在计算成本时, 一般需要综合考虑平台涉及多边市场中各相关市场之间的成本关联情况。

平台经济领域经营者低于成本销售可能具有以下正当理由:

- (一) 在合理期限内为发展平台内其他业务;
- (二) 在合理期限内为促进新商品进入市场;
- (三) 在合理期限内为吸引新用户;
- (四) 在合理期限内开展促销活动;
- (五) 能够证明行为具有正当性的其他理由。

第十四条 拒绝交易

具有市场支配地位的平台经济领域经营者, 可能滥用其市场支配地位, 无正当理由拒绝与交易相对人进行交易, 排除、限制市场竞争。分析是否构成拒绝交易, 可以考虑以下因素:

- (一) 停止、拖延、中断与交易相对人的现有交易;
- (二) 拒绝与交易相对人开展新的交易;
- (三) 实质性削减与交易相对人的现有交易数量;
- (四) 在平台规则、算法、技术、流量分配等方面设置不合理的限制和障碍, 使交易相对人难以开展交易;
- (五) 控制平台经济领域必需设施的经营者拒绝与交易相对人以合理条件进行交易。

认定相关平台是否构成必需设施, 一般需要综合考虑该平台占有数据情况、其他平台的可替代性、是否存在潜在可用平台、发展竞争性平台的可行性、交易相对人对该平台的依赖程度、开放平台对该平台经营者可能造成的影响等因素。

平台经济领域经营者拒绝交易可能具有以下正当理由:

- (一) 因不可抗力等客观原因无法进行交易;

- (二) 因交易相对人原因, 影响交易安全;
- (三) 与交易相对人交易将使平台经济领域经营者利益发生不当减损;
- (四) 交易相对人明确表示或者实际不遵守公平、合理、无歧视的平台规则;
- (五) 能够证明行为具有正当性的其他理由。

第十五条 限定交易

具有市场支配地位的平台经济领域经营者, 可能滥用市场支配地位, 无正当理由对交易相对人进行限定交易, 排除、限制市场竞争。分析是否构成限定交易行为, 可以考虑以下因素:

(一) 要求平台内经营者在竞争性平台间进行“二选一”, 或者限定交易相对人与其进行独家交易的其他行为;

(二) 限定交易相对人只能与其指定的经营者进行交易, 或者通过其指定渠道等限定方式进行交易;

(三) 限定交易相对人不得与特定经营者进行交易。

上述限定可能通过书面协议的方式实现, 也可能通过电话、口头方式与交易相对人商定的方式实现, 还可能通过平台规则、数据、算法、技术等方面的实际设置限制或者障碍的方式实现。

分析是否构成限定交易, 可以重点考虑以下两种情形: 一是平台经营者通过屏蔽店铺、搜索降权、流量限制、技术障碍、扣取保证金等惩罚性措施实施的限制, 因对市场竞争和消费者利益产生直接损害, 一般可以认定构成限定交易行为。二是平台经营者通过补贴、折扣、优惠、流量资源支持等激励性方式实施的限制, 可能对平台内经营者、消费者利益和社会整体福利具有一定积极效果, 但如果有关证据证明对市场竞争产生明显的排除、限制影响, 也可能被认定构成限定交易行为。

平台经济领域经营者限定交易可能具有以下正当理由:

- (一) 为保护交易相对人和消费者利益所必须;
- (二) 为保护知识产权、商业秘密或者数据安全所必须;
- (三) 为保护针对交易进行的特定资源投入所必须;
- (四) 为维护合理的经营模式所必须;
- (五) 能够证明行为具有正当性的其他理由。

第十六条 搭售或者附加不合理交易条件

具有市场支配地位的平台经济领域经营者, 可能滥用市场支配地位, 无正当理由实施搭售或者附加不合理交易条件, 排除、限制市场竞争。分析是否构成搭售或者附加不合理交易条件, 可以考虑以下因素:

(一) 利用格式条款、弹窗、操作必经步骤等交易相对人无法选择、更改、拒绝的方式, 将不同商品进行捆绑销售;

(二) 以搜索降权、流量限制、技术障碍等惩罚性措施, 强制交易相对人接受其他商品;

(三) 对交易条件和方式、服务提供方式、付款方式和手段、售后保障等附加不合理限制;

(四) 在交易价格之外额外收取不合理费用;

(五) 强制收集非必要用户信息或者附加与交易标的无关的交易条件、交易流程、服务项目。

平台经济领域经营者实施搭售可能具有以下正当理由:

(一) 符合正当的行业惯例和交易习惯;

(二) 为保护交易相对人和消费者利益所必须;

(三) 为提升商品使用价值或者效率所必须;

(四) 能够证明行为具有正当性的其他理由。

第十七条 差别待遇

具有市场支配地位的平台经济领域经营者, 可能滥用市场支配地位, 无正当理由对交易条件相同的交易相对人实施差别待遇, 排除、限制市场竞争。分析是否构成差别待遇, 可以考虑以下因素:

(一) 基于大数据和算法, 根据交易相对人的支付能力、消费偏好、使用习惯等, 实行差异性交易价格或者其他交易条件;

(二) 实行差异性标准、规则、算法;

(三) 实行差异性付款条件和交易方式。

条件相同是指交易相对人之间在交易安全、交易成本、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。平台在交易中获取的交易相对人的隐私信息、交易历史、个体偏好、消费习惯等方面存在的差异不影响认定交易相对人条件相同。

平台经济领域经营者实施差别待遇行为可能具有以下正当理由:

(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 in 合理期限内开展的优惠活动;

(三) 基于平台公平、合理、无歧视的规则实施的随机性交易;

(四) 能够证明行为具有正当性的其他理由。

第四章 经营者集中

《反垄断法》禁止经营者实施具有或者可能具有排除、限制竞争效果的集中。

国务院反垄断执法机构依据《反垄断法》《国务院关于经营者集中申报标准的规定》和《经营者集中审查暂行规定》，对平台经济领域的经营者集中进行审查，并对违法实施的经营者集中进行调查处理。

第十八条 申报标准

在平台经济领域，经营者的营业额包括其销售商品和提供服务所获得的收入。根据行业惯例、收费方式、商业模式、平台经营者的作用等不同，营业额的计算可能有所区别。对于仅提供信息匹配、收取佣金等服务费的平台经营者，可以按照平台所收取的服务费及平台其他收入计算营业额；平台经营者具体参与平台一侧市场竞争或者发挥主导作用的，还可以计算平台所涉交易金额。

经营者集中达到国务院规定的申报标准的，经营者应当事先向国务院反垄断执法机构申报，未申报的不得实施集中。涉及协议控制架构的经营者集中，属于经营者集中反垄断审查范围。

第十九条 国务院反垄断执法机构主动调查

根据《国务院关于经营者集中申报标准的规定》第四条，经营者集中未达到申报标准，但按照规定程序收集的事实和证据表明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，国务院反垄断执法机构应当依法进行调查。

经营者可以就未达到申报标准的经营者集中主动向国务院反垄断执法机构申报。

国务院反垄断执法机构高度关注参与集中的一方经营者为初创企业或者新兴平台、参与集中的经营者因采取免费或者低价模式导致营业额较低、相关市场集中度较高、参与竞争者数量较少等类型的平台经济领域的经营者集中，对未达到申报标准但具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，国务院反垄断执法机构将依法进行调查处理。

第二十条 考量因素

国务院反垄断执法机构将依据《反垄断法》第二十七条和《经营者集中审查暂行规定》第三章有关规定，评估平台经济领域经营者集中的竞争影响。结合平台经济的特点，可以具体考虑以下因素：

(一) 经营者在相关市场的市场份额。计算市场份额，除以营业额为指标外，还可以考虑采用交易金额、交易数量、活跃用户数、点击量、使用时长或者其他指标在相关市场所占比重，并可以视情况对较长时间段内的市场份额进行综合评估，判断其动态变化趋势。

(二) 经营者对市场的控制力。可以考虑经营者是否对关键性、稀缺性资源拥有独占权利以及该独占权利持续时间，平台用户黏性、多栖性，经营者掌握和处理数据的能力，对数据接口的控制能力，向其他市场渗透或者扩展的能力，经

营者的盈利能力及利润率水平，技术创新的频率和速度、商品的生命周期、是否存在或者可能出现颠覆性创新等。

（三）相关市场的集中度。可以考虑相关平台市场的发展状况、现有竞争者数量和市场份额等。

（四）经营者集中对市场进入的影响。可以考虑市场准入情况，经营者获得技术、知识产权、数据、渠道、用户等必要资源和必需设施的难度，进入相关市场需要的资金投入规模，用户在费用、数据迁移、谈判、学习、搜索等各方面的转换成本，并考虑进入的可能性、及时性和充分性。

（五）经营者集中对技术进步的影响。可以考虑现有市场竞争者在技术和商业模式等创新方面的竞争，对经营者创新动机和能力的影响，对初创企业、新兴平台的收购是否会影响创新。

（六）经营者集中对消费者的影响。可以考虑集中后经营者是否有能力和动机以提高商品价格、降低商品质量、减少商品多样性、损害消费者选择能力和范围、区别对待不同消费者群体、不恰当使用消费者数据等方式损害消费者利益。

（七）国务院反垄断执法机构认为应当考虑的影响市场竞争的其他因素。包括对其他经营者的影响、对国民经济发展的影响等。

对涉及双边或者多边平台的经营者集中，可能需要综合考虑平台的双边或者多边业务，以及经营者从事的其他业务，并对直接和间接网络外部性进行评估。

第二十一条 救济措施

对于具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中，国务院反垄断执法机构应当根据《反垄断法》第二十八条规定作出决定。对不予禁止的经营者集中，国务院反垄断执法机构可以决定附加以下类型的限制性条件：

（一）剥离有形资产，剥离知识产权、技术、数据等无形资产或者剥离相关权益等结构性条件；

（二）开放网络、数据或者平台等基础设施、许可关键技术、终止排他性协议、修改平台规则或者算法、承诺兼容或者不降低互操作性水平等行为性条件；

（三）结构性条件和行为性条件相结合的综合性条件。

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。对于平台经济领域的滥用行政权力排除、限制竞争行为，反垄断执法机构依法进行调查，并提出处理建议。

第二十二條 濫用行政權力排除、限制競爭行為表現

行政機關和法律、法規授權的具有管理公共事務職能的組織從事下列行為，排除、限制平台經濟領域市場競爭，可能構成濫用行政權力排除、限制競爭行為：

(一) 限定或者變相限定單位或者個人經營、購買、使用其指定的平台經濟領域經營者提供的商品，或者其他經營者提供的與平台服務相關的商品；

(二) 對外地平台經濟領域經營者設定歧視性標準、實行歧視性政策，採取專門針對外地平台經濟領域經營者的行政許可、備案，或者通過軟件、互聯網設置屏蔽等手段，阻礙、限制外地平台經濟領域經營者進入本地市場，妨礙商品在地區之間的自由流通；

(三) 以設定歧視性資質要求、評標評審標準或者不依法发布信息等方式，排斥或者限制外地平台經濟領域經營者參加本地的招標採購活動；

(四) 對外地平台經濟領域經營者實行歧視性待遇，排斥、限制或者強制外地經營者在本地投資或者設立分支機構；

(五) 強制或者變相強制平台經濟領域經營者從事《反壟斷法》規定的壟斷行為；

(六) 行政機關以規定、辦法、決定、公告、通知、意見、會議紀要等形式，制定、發布含有排除、限制競爭內容的市場准入、產業發展、招商引資、招標投標、政府採購、經營行為規範、資質標準等涉及平台經濟領域市場主體經濟活動的規章、規範性文件和其他政策性文件以及“一事一議”形式的具體政策措施。

第二十三條 公平競爭審查

行政機關和法律、法規授權的具有管理公共事務職能的組織制定涉及平台經濟領域市場主體經濟活動的規章、規範性文件、其他政策性文件以及“一事一議”形式的具體政策措施，應當按照國家有關規定進行公平競爭審查。

第六章 附則

第二十四條 指南的解釋

本指南由國務院反壟斷委員會解釋，自發布之日起實施。

关于原料药领域的反垄断指南

国反垄发〔2021〕3号

(2021年11月15日 国务院反垄断委员会印发)

第一章 总则

第一条 目的和依据

为了预防和制止原料药领域垄断行为，进一步明确市场竞争规则，维护原料药领域市场竞争秩序，保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》(以下简称《反垄断法》)等法律规定，制定本指南。

第二条 相关概念

(一) 原料药，是指符合药品管理相关法律法规要求、用于生产各类药品的原材料，是药品中的有效成份。本指南所称原料药包括化学原料药、中药材。

(二) 药品，是指用于预防、诊断、治疗人的疾病，有目的地调节人的生理机能并规定有适应症或者功能主治、用法和用量的物质，包括中药、化学药和生物制品等。

(三) 原料药经营者，是指经相关监督管理部门批准，从事原料药生产、经营各类企业。

(四) 原料药生产企业，是指经相关监督管理部门批准，采用化学合成、动植物提取、生物技术等方式生产并销售原料药的企业。

(五) 原料药经销企业，是指经相关监督管理部门批准，不生产原料药，仅从事原料药经营销售的企业。

(六) 药品生产企业，是指经相关监督管理部门批准，取得药品生产许可证，生产、销售药品的企业。

(七) 药品经销企业，是指经相关监督管理部门批准，取得药品经营许可证，从事药品经营销售业务的企业。

第三条 基本原则

反垄断执法机构对原料药领域开展反垄断监管坚持以下原则：

(一) 保护市场公平竞争。坚持对市场主体一视同仁、平等对待，依法加强规范和监管，着力预防和制止原料药领域垄断行为，保护市场公平竞争，维护良好竞争秩序，支持原料药经营者创新发展，增强国际竞争力。

(二) 依法科学高效监管。《反垄断法》及有关配套法规、规章、指南确定的基本制度、规制原则和分析框架适用于原料药领域市场主体。反垄断执法机构根据原料药领域案件具体情况,强化竞争分析和法律论证,不断加强和改进反垄断监管,增强反垄断执法的针对性和科学性。

(三) 注重保护消费者利益。反垄断执法机构严厉打击各种类型的原料药垄断行为,促进企业提高运营效率,维护市场竞争价格,引导和鼓励原料药经营者将更多资源用于工艺改进、质量和效率提升,促进原料药有效供给和药品稳定供应,保护消费者利益。

(四) 持续强化法律威慑。反垄断执法机构持续加大原料药领域执法力度,对明知有关行为违反《反垄断法》故意实施或者采取措施规避调查的,依法从严从重作出处理,强化法律威慑,有效遏制原料药领域垄断行为,着力增进民生福祉。

第四条 相关市场界定

原料药产业链涵盖生产、运输、经销等环节,涉及业务类型多样,界定相关商品市场和地域市场需要遵循《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》确定的一般原则,同时考虑原料药行业特点,结合个案进行具体分析。

(一) 相关商品市场

原料药领域相关商品市场界定的基本方法是替代性分析。在个案中界定相关市场时,可以基于原料药的产品特性、质量标准、用途、价格等因素进行需求替代分析。必要时,可以同时基于市场进入、生产能力、生产设施改造、技术壁垒等因素进行供给替代分析。

根据具体情形,可能需要将相关商品市场进一步细分为原料药生产市场和原料药经销市场。

由于原料药对于生产药品具有特殊作用,一种原料药一般构成单独的相关商品市场,并可能根据具体情况作进一步细分。如不同品种原料药之间具有替代关系,可能根据具体情况认定多个品种原料药构成同一相关商品市场。

(二) 相关地域市场

原料药领域相关地域市场界定采用需求替代和供给替代分析。不同国家关于原料药生产、经销的相关资质和监管标准不同。在中国生产、经销原料药,原料药经营者应当按照核准的工艺组织生产,严格遵守药品生产质量管理规范和药品经营质量管理规范,确保生产和经营过程符合法定要求;进口原料药需获得中国相关监督管理部门批准。因此,生产、经销原料药的相关地域市场一般界定为中国市场。

根据不同原料药运输的特点和成本，特定品种原料药的地域市场可能界定为一定的地域范围。

第二章 垄断协议

《反垄断法》禁止经营者达成、实施垄断协议。认定原料药领域的垄断协议，适用《反垄断法》第三章和《禁止垄断协议暂行规定》。对《反垄断法》第十三条、第十四条明确列举的垄断协议，依法予以禁止；对符合《反垄断法》第十五条规定条件的垄断协议，依法予以豁免。

第五条 垄断协议的形式

原料药领域垄断协议是指经营者排除、限制竞争的协议、决定或者其他协同行为。协议、决定可以是书面、口头等形式。其他协同行为是指经营者虽未明确订立协议或者决定，但通过其他方式实质上存在协调一致的行为，有关经营者基于独立意思表示所作出的价格跟随等平行行为除外。

第六条 横向垄断协议

禁止具有竞争关系的原料药经营者达成《反垄断法》第十三条规定的横向垄断协议。原料药经营者下列行为，一般会构成《反垄断法》第十三条禁止的垄断协议行为：

（一）原料药生产企业与具有竞争关系的其他经营者通过联合生产协议、联合采购协议、联合销售协议、联合投标协议等方式商定原料药生产数量、销售数量、销售价格、销售对象、销售区域等；

（二）原料药生产企业通过第三方（如原料药经销企业、下游药品生产企业）及展销会、行业会议等沟通协调原料药销售价格、产能产量、产销计划等敏感信息；

（三）原料药生产企业与具有竞争关系的其他原料药经营者达成不生产或者不销售原料药、其他原料药经营者给予补偿的协议；

（四）原料药经销企业与具有竞争关系的其他原料药经营者就采购数量、采购对象、销售价格、销售数量、销售对象等进行沟通协调。

原料药领域与其他领域和行业横向垄断协议在竞争分析方面并无显著差别，本指南不再进一步细化。

第七条 纵向垄断协议

禁止原料药经营者与交易相对人达成《反垄断法》第十四条规定的纵向垄断协议。原料药经营者下列行为，一般会构成《反垄断法》第十四条禁止的垄断协议行为：

（一）通过合同协议、口头约定、书面函件、电子邮件、调价通知等形式对原料药经销企业、药品生产企业等实施直接固定转售价格和限定最低转售价格（以下简称转售价格限制）；

（二）采取固定经销企业利润、折扣和返点等手段对原料药经销企业、药品生产企业等实施变相转售价格限制；

以提供返利、优先供货、提供支持等奖励措施，或者以取消返利、减少折扣甚至拒绝供货或者解除协议等惩罚措施相威胁，对原料药经销企业、药品生产企业进行转售价格限制，一般会认为是实施纵向垄断协议而设置的监督和惩罚措施。

原料药经营者实施地域限制或者客户限制，可能构成《反垄断法》第十四条禁止的垄断协议行为。其中，地域限制是指原料药经营者限定交易相对人只在特定经销区域对下游一个或者若干个原料药经销企业供货，下游原料药经销企业不向其他经销区域销售；客户限制是指原料药经营者限定交易相对人只能将原料药销售给或者不得销售给特定的原料药经销企业、药品生产企业。地域限制和客户限制可能导致市场分割、价格歧视，削弱原料药市场竞争，也可能导致其他原料药经销企业或者药品生产企业难以获得相关产品供应，使原料药和药品价格维持在高位。

通常情形下，单个原料药经营者实施纵向垄断协议会限制品牌内竞争，损害原料药经销企业、药品生产企业利益。特别是如果相关市场上多个甚至全部经营者均采用相似纵向垄断协议，原料药市场竞争将被明显削弱，损害原料药经销企业、药品生产企业利益，使原料药及相关药品的价格明显高于竞争水平，损害原料药及相关药品市场竞争。

第八条 协同行为的认定

认定原料药领域协同行为，可以通过直接证据判定是否存在协同行为的实施。如果直接证据较难获取，可以根据《禁止垄断协议暂行规定》第六条规定，按照逻辑一致的间接证据，认定经营者对相关信息的知悉情况，判定经营者之间是否存在协同行为。经营者可以提供相反证据证明不存在协同行为。

第九条 轴辐协议

经营者不得组织原料药经营者达成垄断协议或者为其达成垄断协议提供实质性帮助。

具有竞争关系的原料药经营者可能借助与其他经营者之间的纵向关系，或者由其他经营者组织、协调，达成具有横向垄断协议效果的轴辐协议。分析该协议是否属于《反垄断法》第十三条规制的垄断协议，主要考虑原料药经营者是否应知或者明知其他经营者与同一原料药经销企业签订相同、相似或者具有相互配合关系的协议。

第十条 豁免

原料药经营者如果主张其协议可以适用《反垄断法》第十五条，需要提交其协议符合《反垄断法》第十五条规定法定条件的证据。反垄断执法机构根据个案具体情况依法作出判定。

第十一条 宽大制度

反垄断执法机构鼓励参与横向垄断协议的原料药领域经营者主动报告横向垄断协议有关情况并提供重要证据，同时停止涉嫌违法行为并配合调查。对符合宽大适用条件的经营者，反垄断执法机构可以减轻或者免除处罚。

经营者申请宽大的具体标准和程序等，适用《禁止垄断协议暂行规定》和《国务院反垄断委员会横向垄断协议案件宽大制度适用指南》。

第十二条 行业协会

行业协会不得组织原料药经营者达成垄断协议，也不得为原料药经营者达成垄断协议提供便利条件。

第三章 滥用市场支配地位

《反垄断法》禁止具有市场支配地位的经营者从事滥用市场支配地位，排除、限制竞争的行为。认定原料药领域的滥用市场支配地位行为，适用《反垄断法》第三章和《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》。通常情况下，首先需要界定相关市场，分析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是否构成滥用市场支配地位行为。

第十三条 市场支配地位的认定

认定原料药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。结合原料药行业的特点，可以具体考虑以下因素：

- (一) 原料药经营者的市场份额；
- (二) 相关市场竞争状况；
- (三) 原料药经营者的实际产能和产量；
- (四) 原料药经营者控制原料药销售市场或者采购市场的能力；
- (五) 原料药经营者的财力和技术条件；
- (六) 交易相对人对原料药经营者的依赖程度；
- (七) 现实和潜在交易相对人的数量，以及交易相对人对原料药经营者的制衡能力；
- (八) 其他原料药经营者进入相关市场的难易程度。

评估原料药经销企业市场份额时，可以考虑其销售额、销售量、库存量，以及该经销企业控制生产企业销售量的比例等因素。在有证据证明原料药经营者对其他经营者进行实际控制时，一般将该原料药经营者与被实际控制经营者的市场份额合并计算。

第十四条 常见的滥用市场支配地位行为

从执法实践看，原料药领域常见的滥用市场支配地位行为包括以不公平的高价销售原料药、拒绝与交易相对人交易、限定交易相对人只能与其交易、搭售商品或者在交易时附加不合理交易条件、对条件相同的交易相对人实行差别待遇等。

第十五条 不公平高价

具有市场支配地位的原料药经营者，滥用其市场支配地位，以不公平的高价销售原料药，不仅排除、限制市场竞争，推高原料药及相关药品市场价格，损害交易相对人合法权益和消费者利益，而且造成国家医保基金浪费。分析是否构成上述行为，可以考虑以下因素：

（一）销售价格明显高于其他经营者在相同或者相似市场条件下销售同种原料药或者可比较原料药的价格，以及相关期间的成本变化；

（二）销售价格明显高于同一经营者在其他相同或者相似市场条件区域销售原料药的价格；

（三）在市场环境稳定、成本（进价）未受显著影响的情况下，超过合理幅度提高原料药销售价格；

（四）在成本（进价）增长的情况下，销售原料药的提价幅度明显高于成本增长幅度；

（五）通过其他经营者以流转过票等方式，高价销售原料药。

第十六条 拒绝交易

具有市场支配地位的原料药经营者，滥用其市场支配地位，没有正当理由拒绝销售原料药，排除、限制市场竞争，影响药品正常供应，损害交易相对人合法权益和消费者利益。分析是否构成上述行为，可以考虑以下因素：

（一）没有正当理由，在与交易相对人开展交易过程中，实质性削减与交易相对人的现有销售数量或者拖延、中断与交易相对人的现有交易；

（二）没有正当理由，拒绝与交易相对人开展新的交易；

（三）没有正当理由，将原料药包销后，拒绝与交易相对人交易；

（四）没有正当理由，设置限制性条件，变相导致交易相对人难以与其进行交易。

第十七条 限定交易

具有市场支配地位的原料药经营者，滥用其市场支配地位，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，排除、限制市场竞争，影响药品正常供应，损害交易相对人合法权益和消费者利益。分析是否构成上述行为，可以考虑以下因素：

（一）没有正当理由，限定交易相对人只能向其购买或者销售原料药，不得与其他经营者进行交易；

（二）没有正当理由，限定交易相对人只能向其指定的经营者购买或者销售原料药；

（三）没有正当理由，限定交易相对人不得与特定的经营者进行原料药交易。

第十八条 搭售

具有市场支配地位的原料药经营者，滥用其市场支配地位，没有正当理由搭售商品，排除、限制市场竞争，损害交易相对人合法权益和消费者利益。分析是否构成上述行为，可以考虑以下因素：

（一）搭售其他原料药；

（二）搭售药用辅料、包材、医疗器械等；

（三）搭售药品；

（四）搭售其他商品。

第十九条 附加不合理交易条件

具有市场支配地位的原料药经营者，滥用其市场支配地位，在涉及原料药的交易中附加不合理交易条件，排除、限制市场竞争，损害交易相对人合法权益和消费者利益。分析是否构成上述行为，可以考虑以下因素：

（一）要求药品生产企业将全部或者部分药品交由其销售；

（二）要求药品生产企业按照指定的交易对象、价格、数量等条件销售药品；

（三）要求药品生产企业或者经销企业提供药品收入分成；

（四）要求提供不合理的保证金，或者在原料药价款之外附加其他不合理费用；

（五）对原料药销售的合同期限、支付方式、运输及交付方式等附加不合理的限制；

（六）对原料药或者药品的销售地域、销售对象等附加不合理限制；

（七）附加与交易标的无关的其他不合理交易条件。

第二十条 差别待遇

具有市场支配地位的原料药经营者，滥用其市场支配地位，没有正当理由对条件实质相同的交易相对人实施不同的交易条件，排除、限制竞争，损害交易相对人合法权益和消费者利益。分析是否构成上述行为，在同等交易条件下，可以

考虑以下因素：

- (一) 原料药的交易价格或者给予的折扣明显不同；
- (二) 原料药的品质、等级等明显不同；
- (三) 原料药交易的付款方式、交付方式等其他影响交易相对人参与市场竞争的条件明显不同。

第二十一条 其他滥用市场支配地位行为

原料药领域经营者实施以不公平的低价购买商品、以低于成本的价格销售商品以及国务院反垄断执法机构认定的其他滥用市场支配地位行为的，依据《反垄断法》第三章和《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》分析。

第二十二条 共同滥用市场支配地位

两个以上的原料药经营者分工负责、相互配合实施本章规定的垄断行为，可能构成共同滥用市场支配地位行为。认定两个以上的原料药经营者具有市场支配地位，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。

第四章 经营者集中

《反垄断法》禁止经营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。原料药行业经营者集中的反垄断审查与其他行业并无显著差别，达到《国务院关于经营者集中申报标准的规定》(以下简称《规定》)中申报标准的经营者集中，应当事先向国务院反垄断执法机构申报，未依法申报的不得实施集中。国务院反垄断执法机构依据《反垄断法》《规定》和《经营者集中审查暂行规定》，对原料药领域的经营者集中进行审查，并对违法实施的经营者集中进行调查处理。

第二十三条 未达申报标准的经营者集中

由于部分原料药品种市场规模相对较小，经营者年度营业额可能没有达到《规定》中的申报标准。但当该品种原料药经营者数量较少，在相关市场的市场份额和市场集中度较高时，经营者实施的集中具有或者可能具有排除、限制竞争的效果，参与集中的经营者可以主动申报。

原料药领域的经营者集中未达到《规定》的申报标准，但有证据表明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，国务院反垄断执法机构应当依法进行调查。

第二十四条 经营者与执法机构的商谈

对于可能符合本指南第二十三条情形的经营者集中，鼓励原料药经营者在实

施集中前，尽早就相关问题与反垄断执法机构进行商谈。

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、限制原料药市场竞争的行为，由反垄断执法机构依据《反垄断法》等相关法律、法规处理。

第二十五条 滥用行政权力限定交易或者限制商品自由流通行为

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从事下列行为，排除、限制原料药市场竞争，属于《反垄断法》所禁止的行为：

（一）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原料药；

（二）对外地原料药经营者设定歧视性标准、政策，采取歧视性技术措施，或者采用专门针对外地原料药经营者的行政许可、备案、关卡、屏蔽手段等，限制外地原料药经营者进入本地市场，妨碍外地原料药在本地自由流通；

（三）以设定歧视性资质要求、评审标准或者不依法发布信息等方式，排斥或者限制外地原料药经营者参加本地的招标投标活动；

（四）采取与本地原料药经营者不平等待遇等方式，排斥或者限制外地原料药经营者在本地投资或者设立分支机构。

第二十六条 滥用行政权力强制经营者从事垄断行为

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强制或者变相强制原料药经营者从事垄断行为，属于《反垄断法》所禁止的行为。

第二十七条 公平竞争审查

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制定市场准入和退出、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及原料药领域市场主体经济活动的规章、规范性文件、其他政策性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施，应当按照国务院的规定进行公平竞争审查。

第六章 附则

第二十八条 适用范围

生产原料药和药用辅料所需的上游化工原料、医药中间体等适用本指南。

第二十九条 指南的解释

本指南由国务院反垄断委员会解释，自发布之日起施行。

公平竞争审查制度实施细则

国市监反垄规〔2021〕2号

(2021年6月29日 市场监管总局、国家发展改革委、财政部、商务部、司法部印发)

第一章 总则

第一条 为全面落实公平竞争审查制度,健全公平竞争审查机制,规范有效开展审查工作,根据《中华人民共和国反垄断法》、《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,以下简称《意见》),制定本细则。

第二条 行政机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织(以下统称政策制定机关),在制定市场准入和退出、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、其他政策性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施(以下统称政策措施)时,应当进行公平竞争审查,评估对市场竞争的影响,防止排除、限制市场竞争。

经公平竞争审查认为不具有排除、限制竞争效果或者符合例外规定的,可以实施;具有排除、限制竞争效果且不符合例外规定的,应当不予出台或者调整至符合相关要求后出台;未经公平竞争审查的,不得出台。

第三条 涉及市场主体经济活动的行政法规、国务院制定的政策措施,以及政府部门负责起草的地方性法规、自治条例和单行条例,由起草部门在起草过程中按照本细则规定进行公平竞争审查。未经公平竞争审查的,不得提交审议。

以县级以上地方各级人民政府名义出台的政策措施,由起草部门或者本级人民政府指定的相关部门进行公平竞争审查。起草部门在审查过程中,可以会同本级反垄断执法机构进行公平竞争审查。未经审查的,不得提交审议。

以多个部门名义联合制定出台的政策措施,由牵头部门负责公平竞争审查,其他部门在各自职责范围内参与公平竞争审查。政策措施涉及其他部门职权的,政策制定机关在公平竞争审查中应当充分征求其意见。

第四条 市场监管总局、发展改革委、财政部、商务部会同有关部门,建立健全公平竞争审查工作部际联席会议制度,统筹协调和监督指导全国公平竞争审查工作。

县级以上地方各级人民政府负责建立健全本地区公平竞争审查工作联席会议

制度（以下简称联席会议），统筹协调和监督指导本地区公平竞争审查工作，原则上由本级人民政府分管负责同志担任联席会议召集人。联席会议办公室设在反垄断执法机构，承担联席会议日常工作。

地方各级联席会议应当每年向本级人民政府和上一级联席会议报告本地区公平竞争审查制度实施情况，接受其指导和监督。

第二章 审查机制和程序

第五条 政策制定机关应当建立健全公平竞争内部审查机制，明确审查机构和程序，可以由政策制定机关的具体业务机构负责，也可以采取内部特定机构统一审查或者由具体业务机构初审后提交特定机构复核等方式。

第六条 政策制定机关开展公平竞争审查应当遵循审查基本流程（可参考附件1），识别相关政策措施是否属于审查对象、判断是否违反审查标准、分析是否适用例外规定。属于审查对象的，经审查后应当形成明确的书面审查结论。审查结论应当包括政策措施名称、涉及行业领域、性质类别、起草机构、审查机构、征求意见情况、审查结论、适用例外规定情况、审查机构主要负责人意见等内容（可参考附件2）。政策措施出台后，审查结论由政策制定机关存档备查。

未形成书面审查结论出台政策措施的，视为未进行公平竞争审查。

第七条 政策制定机关开展公平竞争审查，应当以适当方式征求利害关系人意见，或者通过政府部门网站、政务新媒体等便于社会公众知晓的方式公开征求意见，并在书面审查结论中说明征求意见情况。

在起草政策措施的其他环节已征求过利害关系人意见或者向社会公开征求意见的，可以不再专门就公平竞争审查问题征求意见。对出台前需要保密或者有正当理由需要限定知悉范围的政策措施，由政策制定机关按照相关法律法规处理。

利害关系人指参与相关市场竞争的经营者、上下游经营者、行业协会商会、消费者以及政策措施可能影响其公平参与市场竞争的其他市场主体。

第八条 政策制定机关进行公平竞争审查，可以咨询专家学者、法律顾问、专业机构的意见。征求上述方面意见的，应当在书面审查结论中说明有关情况。

各级联席会议办公室可以根据实际工作需要，建立公平竞争审查工作专家库，便于政策制定机关进行咨询。

第九条 政策制定机关可以就公平竞争审查中遇到的具体问题，向本级联席会议办公室提出咨询。提出咨询请求的政策制定机关，应当提供书面咨询函、政策措施文稿、起草说明、相关法律法规依据及其他相关材料。联席会议办公室应当在收到书面咨询函后及时研究回复。

对涉及重大公共利益,且在制定过程中被多个单位或者个人反映或者举报涉嫌排除、限制竞争的政策措施,本级联席会议办公室可以主动向政策制定机关提出公平竞争审查意见。

第十条 对多个部门联合制定或者涉及多个部门职责的政策措施,在公平竞争审查中出现较大争议或者部门意见难以协调一致时,政策制定机关可以提请本级联席会议协调。联席会议办公室认为确有必要的,可以根据相关工作规则召开会议进行协调。仍无法协调一致的,由政策制定机关提交上级机关决定。

第十一条 政策制定机关应当对本年度公平竞争审查工作进行总结,于次年1月15日前将书面总结报告报送本级联席会议办公室。

地方各级联席会议办公室汇总形成本级公平竞争审查工作总体情况,于次年1月20日前报送本级人民政府和上一级联席会议办公室,并以适当方式向社会公开。

第十二条 对经公平竞争审查后出台的政策措施,政策制定机关应当对其影响统一市场和公平竞争的情况进行定期评估。评估报告应当向社会公开征求意见,评估结果应当向社会公开。经评估认为妨碍统一市场和公平竞争的,应当及时废止或者修改完善。定期评估可以每三年进行一次,或者在定期清理规章、规范性文件时一并评估。

第三章 审查标准

第十三条 市场准入和退出标准。

(一) 不得设置不合理或者歧视性的准入和退出条件,包括但不限于:

1. 设置明显不必要或者超出实际需要的准入和退出条件,排斥或者限制经营者参与市场竞争;

2. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据,对不同所有制、地区、组织形式的经营者实施不合理的差别化待遇,设置不平等的市场准入和退出条件;

3. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据,以备案、登记、注册、目录、年检、年报、监制、认定、认证、认可、检验、监测、审定、指定、配号、复检、复审、换证、要求设立分支机构以及其他任何形式,设定或者变相设定市场准入障碍;

4. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据,对企业注销、破产、挂牌转让、搬迁转移等设定或者变相设定市场退出障碍;

5. 以行政许可、行政检查、行政处罚、行政强制等方式,强制或者变相强制企业转让技术,设定或者变相设定市场准入和退出障碍。

(二) 未经公平竞争不得授予经营者特许经营权, 包括但不限于:

1. 在一般竞争性领域实施特许经营或者以特许经营为名增设行政许可;
2. 未明确特许经营权期限或者未经法定程序延长特许经营权期限;
3. 未依法采取招标、竞争性谈判等竞争方式, 直接将特许经营权授予特定经营者;
4. 设置歧视性条件, 使经营者无法公平参与特许经营权竞争。

(三) 不得限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务, 包括但不限于:

1. 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、违法违规给予奖励补贴等方式, 限定或者变相限定经营、购买、使用特定经营者提供的商品和服务;

2. 在招标投标、政府采购中限定投标人所在地、所有制形式、组织形式, 或者设定其他不合理的条件排斥或者限制经营者参与招标投标、政府采购活动;

3. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据, 通过设置不合理的项目库、名录库、备选库、资格库等条件, 排斥或限制潜在经营者提供商品和服务。

(四) 不得设置没有法律、行政法规或者国务院规定依据的审批或者具有行政审批性质的事前备案程序, 包括但不限于:

1. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据, 增设行政审批事项, 增加行政审批环节、条件和程序;

2. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据, 设置具有行政审批性质的前置性备案程序。

(五) 不得对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等设置审批程序, 主要指没有法律、行政法规或者国务院规定依据, 采取禁止进入、限制市场主体资质、限制股权比例、限制经营范围和商业模式等方式, 限制或者变相限制市场准入。

第十四条 商品和要素自由流动标准。

(一) 不得对外地和进口商品、服务实行歧视性价格和歧视性补贴政策, 包括但不限于:

1. 制定政府定价或者政府指导价时, 对外地和进口同类商品、服务制定歧视性价格;

2. 对相关商品、服务进行补贴时, 对外地同类商品、服务, 国际经贸协定允许外的进口同类商品以及我国作出国际承诺的进口同类服务不予补贴或者给予较低补贴。

(二) 不得限制外地和进口商品、服务进入本地市场或者阻碍本地商品运出、服务输出, 包括但不限于:

1. 对外地商品、服务规定与本地同类商品、服务不同的技术要求、检验标准,或者采取重复检验、重复认证等歧视性技术措施;

2. 对进口商品规定与本地同类商品不同的技术要求、检验标准,或者采取重复检验、重复认证等歧视性技术措施;

3. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据,对进口服务规定与本地同类服务不同的技术要求、检验标准,或者采取重复检验、重复认证等歧视性技术措施;

4. 设置专门针对外地和进口商品、服务的专营、专卖、审批、许可、备案,或者规定不同的条件、程序和期限等;

5. 在道路、车站、港口、航空港或者本行政区域边界设置关卡,阻碍外地和进口商品、服务进入本地市场或者本地商品运出和服务输出;

6. 通过软件或者互联网设置屏蔽以及采取其他手段,阻碍外地和进口商品、服务进入本地市场或者本地商品运出和服务输出。

(三) 不得排斥或者限制外地经营者参加本地招标投标活动,包括但不限于:

1. 不依法及时、有效、完整地发布招标信息;

2. 直接规定外地经营者不能参与本地特定的招标投标活动;

3. 对外地经营者设定歧视性的资质资格要求或者评标评审标准;

4. 将经营者在本地区的业绩、所获得的奖项荣誉作为投标条件、加分条件、中标条件或者用于评价企业信用等级,限制或者变相限制外地经营者参加本地招标投标活动;

5. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据,要求经营者在本地注册设立分支机构,在本地拥有一定办公面积,在本地缴纳社会保险等,限制或者变相限制外地经营者参加本地招标投标活动;

6. 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,限制或者变相限制外地经营者参加本地招标投标活动。

(四) 不得排斥、限制或者强制外地经营者在本地投资或者设立分支机构,包括但不限于:

1. 直接拒绝外地经营者在本地投资或者设立分支机构;

2. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据,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、模式等进行限制;

3. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据,直接强制外地经营者在本地投资或者设立分支机构;

4. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据,将在本地投资或者设立分支机构作为参与本地招标投标、享受补贴和优惠政策等的必要条件,变相强制外地经营者在本地投资或者设立分支机构。

(五) 不得对外地经营者在本地投资或者设立的分支机构实行歧视性待遇, 侵害其合法权益, 包括但不限于:

1. 对外地经营者在本地投资不给予与本地经营者同等的政策待遇;
2. 对外地经营者在本地设立的分支机构在经营规模、经营方式、税费缴纳等方面规定与本地经营者不同的要求;
3. 在节能环保、安全生产、健康卫生、工程质量、市场监管等方面, 对外地经营者在本地设立的分支机构规定歧视性监管标准和要求。

第十五条 影响生产经营成本标准。

(一) 不得违法给予特定经营者优惠政策, 包括但不限于:

1. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据, 给予特定经营者财政奖励和补贴;
2. 没有专门的税收法律、法规和国务院规定依据, 给予特定经营者税收优惠政策;
3. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据, 在土地、劳动力、资本、技术、数据等要素获取方面, 给予特定经营者优惠政策;
4. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据, 在环保标准、排污权限等方面给予特定经营者特殊待遇;
5. 没有法律、行政法规或者国务院规定依据, 对特定经营者减免、缓征或停征行政事业性收费、政府性基金、住房公积金等。

给予特定经营者的优惠政策应当依法公开。

(二) 安排财政支出一般不得与特定经营者缴纳的税收或非税收入挂钩, 主要指根据特定经营者缴纳的税收或者非税收入情况, 采取列收列支或者违法违规采取先征后返、即征即退等形式, 对特定经营者进行返还, 或者给予特定经营者财政奖励或补贴、减免土地等自然资源有偿使用收入等优惠政策。

(三) 不得违法违规减免或者缓征特定经营者应当缴纳的社会保险费用, 主要指没有法律、行政法规或者国务院规定依据, 根据经营者规模、所有制形式、组织形式、地区等因素, 减免或者缓征特定经营者需要缴纳的基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费、工伤保险费、生育保险费等。

(四) 不得在法律规定之外要求经营者提供或扣留经营者各类保证金, 包括但不限于:

1. 没有法律、行政法规依据或者经国务院批准, 要求经营者交纳各类保证金;
2. 限定只能以现金形式交纳投标保证金或履约保证金;
3. 在经营者履行相关程序或者完成相关事项后, 不依法退还经营者交纳的保证金及银行同期存款利息。

第十六条 影响生产经营行为标准。

(一) 不得强制经营者从事《中华人民共和国反垄断法》禁止的垄断行为, 主要指以行政命令、行政授权、行政指导等方式或者通过行业协会商会, 强制、组织或者引导经营者达成垄断协议、滥用市场支配地位, 以及实施具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中等行为。

(二) 不得违法披露或者违法要求经营者披露生产经营敏感信息, 为经营者实施垄断行为提供便利条件。生产经营敏感信息是指除依据法律、行政法规或者国务院规定需要公开之外, 生产经营者未主动公开, 通过公开渠道无法采集的生产经营数据。主要包括: 拟定价格、成本、营业收入、利润、生产数量、销售数量、生产销售计划、进出口数量、经销商信息、终端客户信息等。

(三) 不得超越定价权限进行政府定价, 包括但不限于:

1. 对实行政府指导价的商品、服务进行政府定价;
2. 对不属于本级政府定价目录范围内的商品、服务制定政府定价或者政府指导价;
3. 违反《中华人民共和国价格法》等法律法规采取价格干预措施。

(四) 不得违法干预实行市场调节价的商品和服务的价格水平, 包括但不限于:

1. 制定公布商品和服务的统一执行价、参考价;
2. 规定商品和服务的最高或者最低限价;
3. 干预影响商品和服务价格水平的手续费、折扣或者其他费用。

第四章 例外规定

第十七条 属于下列情形之一的政策措施, 虽然在一定程度上具有限制竞争的效果, 但在符合规定的情况下可以出台实施:

- (一) 维护国家经济安全、文化安全、科技安全或者涉及国防建设的;
- (二) 为实现扶贫开发、救灾救助等社会保障目的;
- (三) 为实现节约能源资源、保护生态环境、维护公共卫生健康安全等社会公共利益的;
- (四) 法律、行政法规规定的其他情形。

属于前款第一项至第三项情形的, 政策制定机关应当说明相关政策措施对实现政策目的不可或缺, 且不会严重限制市场竞争, 并明确实施期限。

第十八条 政策制定机关应当在书面审查结论中说明政策措施是否适用例外规定。认为适用例外规定的, 应当对符合适用例外规定的情形和条件进行详细说明。

第十九条 政策制定机关应当逐年评估适用例外规定的政策措施的实施效果，形成书面评估报告。实施期限到期或者未达到预期效果的政策措施，应当及时停止执行或者进行调整。

第五章 第三方评估

第二十条 政策制定机关可以根据工作实际，委托具备相应评估能力的高等院校、科研院所、专业咨询公司等第三方机构，对有关政策措施进行公平竞争评估，或者对公平竞争审查有关工作进行评估。

各级联席会议办公室可以委托第三方机构，对本地公平竞争审查制度总体实施情况开展评估。

第二十一条 政策制定机关在开展公平竞争审查工作的以下阶段和环节，均可以采取第三方评估方式进行：

- (一) 对拟出台的政策措施进行公平竞争审查；
- (二) 对经公平竞争审查出台的政策措施进行定期评估；
- (三) 对适用例外规定出台的政策措施进行逐年评估；
- (四) 对公平竞争审查制度实施情况进行综合评价；
- (五) 与公平竞争审查工作相关的其他阶段和环节。

第二十二条 对拟出台的政策措施进行公平竞争审查时，存在以下情形之一的，应当引入第三方评估：

- (一) 政策制定机关拟适用例外规定的；
- (二) 被多个单位或者个人反映或者举报涉嫌违反公平竞争审查标准的。

第二十三条 第三方评估结果作为政策制定机关开展公平竞争审查、评价制度实施成效、制定工作推进方案的重要参考。对拟出台的政策措施进行第三方评估的，政策制定机关应当在书面审查结论中说明评估情况。最终做出的审查结论与第三方评估结果不一致的，应当在书面审查结论中说明理由。

第二十四条 第三方评估经费纳入预算管理。政策制定机关依法依规做好第三方评估经费保障。

第六章 监督与责任追究

第二十五条 政策制定机关涉嫌未进行公平竞争审查或者违反审查标准出台政策措施的，任何单位和个人可以向政策制定机关反映，也可以向政策制定机关的上级机关或者本级及以上反垄断执法机构举报。反映或者举报采用书面形式并

提供相关事实依据的,有关部门要及时予以处理。涉嫌违反《中华人民共和国反垄断法》的,由反垄断执法机构依法调查。

第二十六条 政策制定机关未进行公平竞争审查出台政策措施的,应当及时补做审查。发现存在违反公平竞争审查标准问题的,应当按照相关程序停止执行或者调整相关政策措施。停止执行或者调整相关政策措施的,应当依照《中华人民共和国政府信息公开条例》要求向社会公开。

第二十七条 政策制定机关的上级机关经核实认定政策制定机关未进行公平竞争审查或者违反审查标准出台政策措施的,应当责令其改正;拒不改正或者不及时改正的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依据《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国公职人员政务处分法》、《行政机关公务员处分条例》等法律法规给予处分。本级及以上反垄断执法机构可以向政策制定机关或者其上级机关提出整改建议;整改情况要及时向有关方面反馈。违反《中华人民共和国反垄断法》的,反垄断执法机构可以向有关上级机关提出依法处理的建议。相关处理决定和建议依法向社会公开。

第二十八条 市场监管总局负责牵头组织政策措施抽查,检查有关政策措施是否履行审查程序、审查流程是否规范、审查结论是否准确等。对市场主体反映比较强烈、问题比较集中、滥用行政权力排除限制竞争行为多发的行业和地区,进行重点抽查。抽查结果及时反馈被抽查单位,并以适当方式向社会公开。对抽查发现的排除、限制竞争问题,被抽查单位应当及时整改。

各地应当结合实际,建立本地区政策措施抽查机制。

第二十九条 县级以上地方各级人民政府建立健全公平竞争审查考核制度,对落实公平竞争审查制度成效显著的单位予以表扬激励,对工作推进不力的进行督促整改,对工作中出现问题并造成不良后果的依法依规严肃处理。

第七章 附则

第三十条 各地区、各部门在遵循《意见》和本细则规定的基础上,可以根据本地区、本行业实际情况,制定公平竞争审查工作办法和具体措施。

第三十一条 本细则自公布之日起实施。《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》(发改价监〔2017〕1849号)同时废止。

企业境外反垄断合规指引

国市监反垄发〔2021〕72号
(2021年11月15日 市场监管总局印发)

第一章 总则

第一条 目的和依据

为了鼓励企业培育公平竞争的合规文化，引导企业建立和加强境外反垄断合规管理制度，增强企业境外经营反垄断合规管理意识，提升境外经营反垄断合规管理水平，防范境外反垄断法律风险，保障企业持续健康发展，根据工作实际，制定本指引。

第二条 反垄断合规的重要意义

反垄断法是市场经济国家调控经济的重要政策工具，制定并实施反垄断法是世界上大多数国家或者地区（以下称司法辖区）保护市场公平竞争、维护市场竞争秩序的普遍做法。不同司法辖区对反垄断法的表述有所不同，例如“反垄断法”、“竞争法”、“反托拉斯法”、“公平交易法”等，本指引以下统称反垄断法。

企业境外经营应当坚持诚信守法、公平竞争。企业违反反垄断法可能面临高额罚款、罚金、损害赔偿诉讼和其他法律责任，企业相关负责人也可能面临罚款、罚金甚至刑事责任等严重后果。加强境外反垄断合规建设，可以帮助企业识别、评估和管控各类反垄断法律风险。

第三条 适用范围

本指引适用于在境外从事经营业务的中国企业以及在境内从事经营业务但可能对境外市场产生影响的中国企业，包括从事进出口贸易、境外投资、并购、知识产权转让或者许可、招投标等涉及境外的经营活动。

多数司法辖区反垄断法规定域外管辖制度，对在本司法辖区以外发生但对本司法辖区内市场产生排除、限制竞争影响的垄断行为，同样适用其反垄断法。

第二章 境外反垄断合规管理制度

第四条 建立境外反垄断合规管理制度

企业可以根据业务规模、业务涉及的主要司法辖区、所处行业特性及市场状况、业务经营面临的法律风险等制定境外反垄断合规制度，或者将境外反垄断合规要求嵌入现有整体合规制度中。

部分司法辖区对企业建立健全反垄断合规体系提出了具体指引，企业可以以此为基础制定相应的反垄断合规制度。企业建立并有效实施良好的合规制度在部分司法辖区可以作为减轻反垄断处罚责任的依据。

第五条 境外反垄断合规管理机构

鼓励企业尤其是大型企业设置境外反垄断合规管理部门或者岗位，或者依托现有合规管理制度开展境外反垄断合规管理专项工作。

反垄断合规管理部门和合规管理人员可以按照国务院反垄断委员会发布的《经营者反垄断合规指南》履行相应职责。

企业可以对境外反垄断合规管理制度进行定期评估，该评估可以由反垄断合规管理部门实施或者委托外部专业机构协助实施。

第六条 境外反垄断合规管理职责

境外反垄断合规管理职责主要包括以下方面：

(一) 持续关注企业业务所涉司法辖区反垄断立法、执法及司法的发展动态，及时为决策层、高级管理层和业务部门提供反垄断合规建议；

(二) 根据所涉司法辖区要求，制定并更新企业反垄断合规政策，明确企业内部反垄断合规要求和流程，督促各部门贯彻落实，确保合规要求融入各项业务领域；

(三) 审核、评估企业竞争行为和业务经营的合规性，及时制止、纠正不合规的经营行为，并制定针对潜在不合规行为的应对措施；

(四) 组织或者协助业务、人事等部门开展境外反垄断合规培训，并向业务部门和员工提供境外反垄断合规咨询；

(五) 建立境外反垄断合规报告制度，组织开展企业内部反垄断合规检查，对发现的合规风险向管理层提出处理建议；

(六) 妥善应对反垄断合规风险事件，就潜在或者已发生的反垄断调查或者诉讼，组织制定应对和整改措施；

(七) 其他与企业境外反垄断合规有关的工作。

第七条 境外反垄断合规承诺机制

鼓励企业建立境外反垄断合规承诺机制。企业决策人员、在境外从事经营的

高级管理人员和业务人员等可以作出反垄断合规承诺。

建立反垄断合规承诺机制，可以提高相关人员对反垄断法律风险的认识和重视程度，确保其对企业履行合规承诺负责。通常情况下，企业决策人员和相关高级管理人员对反垄断合规的承诺和参与是提升合规制度有效性的关键。

第三章 境外反垄断合规风险重点

第八条 反垄断涉及的主要行为

各司法辖区反垄断法调整的行为类型类似，主要规制垄断协议、滥用市场支配地位和具有或者可能具有排除、限制竞争影响的经营者集中。各司法辖区对于相关行为的定义、具体类型和评估方法不尽相同，本章对此作简要阐释，具体合规要求应以各司法辖区反垄断法相关规定为准。

同时，企业应当根据相关司法辖区的情况，关注本章可能未涉及的特殊规制情形，例如有的司法辖区规定禁止滥用相对优势地位、禁止在竞争者中兼任董事等安排，规制行政性垄断行为等。

第九条 垄断协议

垄断协议一般是指企业间订立的排除、限制竞争的协议或者采取的协同行为，也被称为“卡特尔”、“限制竞争协议”、“不正当交易限制”等，主要包括固定价格、限制产量或分割市场、联合抵制交易等横向垄断协议以及转售价格维持、限定销售区域和客户或者排他性安排等纵向垄断协议。部分司法辖区反垄断法也禁止交换价格、成本、市场计划等竞争性敏感信息，某些情况下被动接收竞争性敏感信息不能成为免于处罚的理由。横向垄断协议，尤其是与价格相关的横向垄断协议，通常被视为非常严重的限制竞争行为，各司法辖区均对此严格规制。多数司法辖区也对纵向垄断协议予以规制，例如转售价格维持（RPM）可能具有较大的违法风险。

垄断协议的形式并不限于企业之间签署的书面协议，还包括口头协议、协同行为等行为。垄断协议的评估因素较为复杂，企业可以根据各司法辖区的具体规定、指南、司法判例及执法实践进行评估和判断。比如，有的司法辖区对垄断协议的评估可能适用本身违法或者合理原则，有的司法辖区可能会考虑其是否构成目的违法或者需要进行效果分析。适用本身违法或者目的违法的行为通常推定为本质上存在损害、限制竞争性质，而适用合理原则与效果分析时，会对相关行为促进和损害竞争效果进行综合分析。部分司法辖区对垄断协议行为设有行业豁免、集体豁免以及安全港制度，企业在分析和评估时可以参照有关规定。

此外,大多数司法辖区均规定协会不得组织企业从事垄断协议行为,企业也不会因协会组织的垄断协议而免于处罚。

第十条 滥用市场支配地位

市场支配地位一般是指企业能够控制某个相关市场,而在该市场内不再受到有效竞争约束的地位。一般来说,判断是否具有市场支配地位需要综合考虑业务规模、市场份额和其他相关因素,比如来自竞争者的竞争约束、客户的谈判能力、市场进入壁垒等。通常情况下,除非有相反证据,较低的市场份额不会被认定为具有市场支配地位。

企业具有市场支配地位本身并不违法,只有滥用市场支配地位才构成违法。滥用市场支配地位是指具有市场支配地位的企业没有正当理由,凭借该地位实施排除、限制竞争的行为,一般包括销售或采购活动中的不公平高价或者低价、低于成本价销售、附加不合理或者不公平的交易条款和条件、独家或者限定交易、拒绝交易、搭售、歧视性待遇等行为。企业在判断是否存在滥用市场支配地位时,可以根据有关司法辖区的规定,提出可能存在的正当理由及相关证据。

第十一条 经营者集中

经营者集中一般是指企业合并、收购、合营等行为,有的司法辖区称之为并购控制。经营者集中本身并不违法,但对于具有或可能具有排除、限制竞争效果的,可能被禁止或者附加限制性条件批准。

不同司法辖区判断是否构成集中、是否应当申报的标准不同。有的司法辖区主要考察经营者控制权的持久变动,通过交易取得对其他经营者的单独或者共同控制即构成集中,同时依据营业额设定申报标准;有的司法辖区设置交易规模、交易方资产额、营业额等多元指标判断是否达到申报标准;有的司法辖区考察集中是否会或者可能会对本辖区产生实质性限制竞争效果,主要以市场份额作为是否申报或者鼓励申报的初步判断标准。此外,设立合营企业是否构成经营者集中在不同司法辖区的标准也存在差异,需要根据相关规定具体分析。

多数司法辖区要求符合规定标准的集中必须在实施前向反垄断执法机构申报,否则不得实施;有的司法辖区根据集中类型、企业规模和交易规模确定了不同的申报时点;有的司法辖区采取自愿申报制度;有的司法辖区要求企业不晚于集中实施后的一定期限内申报;有的司法辖区可以在一定情况下调查未达到申报标准的交易。对于采取强制事前申报的司法辖区,未依法申报或者未经批准实施的经营者集中,通常构成违法行为并可能产生严重的法律后果,比如罚款、暂停交易、恢复原状等;采取自愿申报或者事后申报的司法辖区,比如交易对竞争产生不利影响,反垄断执法机构可以要求企业暂停交易、恢复原状、附加限制性条件等。

第十二条 境外反垄断调查方式

多数司法辖区反垄断执法机构都拥有强力而广泛的调查权。一般来说，反垄断执法机构可根据举报、投诉、违法公司的宽大申请或者依职权开展调查。

调查手段包括收集有关信息、复制文件资料、询问当事人及其他关系人（比如竞争对手和客户）、现场调查、采取强制措施等。部分司法辖区还可以开展“黎明突袭”，即在不事先通知企业的情况下，突然对与实施涉嫌垄断行为相关或者与调查相关的必要场所进行现场搜查。在黎明突袭期间，企业不得拒绝持有搜查证、搜查授权或者决定的调查人员进入。调查人员可以检查搜查证、搜查授权或者决定范围内的一切物品，可以查阅、复制文件，根据检查需要可以暂时查封有关场所，询问员工等。此外，在有的司法辖区，反垄断执法机构可以与边境管理部门合作，扣留和调查入境的被调查企业员工。

第十三条 配合境外反垄断调查

各司法辖区对于配合反垄断调查和诉讼以及证据保存均有相关规定，一般要求相关方不得拒绝提供有关材料或信息，提供虚假或者误导性信息、隐匿或者销毁证据，开展其他阻挠调查和诉讼程序并带来不利后果的行为，对于不配合调查的行为规定了相应的法律责任。有的司法辖区规定，提供错误或者误导性信息等情形可面临最高为集团上一财年全球总营业额1%的罚款，还可以要求每日缴纳最高为集团上一财年全球日均营业额5%的滞纳金；如果最终判定存在违法行为，则拒绝合作可能成为加重罚款的因素。有的司法辖区规定，拒绝配合调查可能被藐视法庭或者妨碍司法公正，并处以罚金，情节严重的甚至可能被判处刑事责任，比如通过向调查人员提供重大不实陈述的方式故意阻碍调查等情形。通常情况下，企业对反垄断调查的配合程度是执法机构作出处罚以及宽大处理决定时的重要考量因素之一。

企业可以根据需要，由法务部门、外部律师、信息技术部门事先制定应对现场检查的方案和配合调查的计划。在面临反垄断调查和诉讼时，企业可以制定员工出行指南，确保员工在出行期间发生海关盘问、搜查等突发情况时能够遵守企业合规政策，同时保护其合法权利。

第十四条 企业在境外反垄断调查中的权利

多数司法辖区对反垄断执法机构开展调查的程序等作出明确要求，以保障被调查企业的合法权利。反垄断执法机构开展调查时应当遵循法定程序并出具相关证明文件，比如执法机构的身份证明或者法院批准的搜查令等。被调查的企业依法享有陈述、说明和申辩的权利，反垄断执法机构对调查过程中获取的信息应当依法予以保密。

在境外反垄断调查中，企业可以依照相关司法辖区的规定维护自身合法权

益,比如就有关事项进行陈述和申辩,要求调查人员出示证件,向执法机构询问企业享有的合法权利,在保密的基础上查阅执法机构的部分调查文件;聘请律师到场,在有的司法辖区,被调查对象有权在律师到达前保持缄默。部分司法辖区对受律师客户特权保护的文件有除外规定,企业在提交文件时可以对相关文件主张律师客户特权,防止执法人员拿走他们无权调阅的特权资料。有的司法辖区规定,应当听取被调查企业或行业协会的意见,并使其享有就异议事项提出答辩的机会。无论是法律或者事实情况,如果被调查对象没有机会表达自己的观点,就不能作为案件裁决的依据。

第十五条 境外反垄断诉讼

企业在境外也可能面临反垄断诉讼。反垄断诉讼既可以由执法机构提起,也可以由民事主体提起。比如,在有的司法辖区,执法机构可以向法院提起刑事诉讼和民事诉讼;直接购买者、间接购买者也可以向法院提起诉讼,这些诉讼也有可能以集团诉讼的方式提起。在有的司法辖区,反垄断诉讼包括对反垄断执法机构决定的上诉,以及受损害主体提起的损害赔偿诉讼、停止垄断行为的禁令申请或者以合同包含违反竞争法律的限制性条款为由对该合同提起的合同无效之诉。

不同司法辖区的反垄断诉讼涉及程序复杂、耗时较长;有的司法辖区可能涉及范围极为宽泛的证据开示。企业在境外反垄断诉讼中一旦败诉,将面临巨额罚款或者赔偿、责令改变商业模式甚至承担刑事责任等严重不利后果。

第十六条 应对境外反垄断风险

企业可以建立对境外反垄断法律风险的应对和损害减轻机制。当发生重大境外反垄断法律风险时,可以立刻通知法务人员、反垄断合规管理人员、相关业务部门负责人开展内部联合调查,发现并及时终止不合规行为,制定内部应对流程以及诉讼或者辩护方案。

部分司法辖区设有豁免申请制度,在符合一定条件的情况下,企业可以针对可能存在损害竞争效果但也有一定效率提升、消费者福利提升或公平利益提升的相关行为,向反垄断执法机构事前提出豁免申请。获得批准后,企业从事相关行为将不会被反垄断执法机构调查或者被认定为违法。企业可以根据所在司法辖区的实际情况评估如何运用该豁免申请,提前防范反垄断法律风险。

企业可以聘请外部律师、法律或者经济学专家、其他专业机构协助企业应对反垄断法律风险,争取内部调查的结果在可适用的情况下可以受到律师客户特权的保护。

第十七条 可能适用的补救措施

出现境外反垄断法律风险时或者境外反垄断法律风险发生后,企业可以根据相关司法辖区的规定以及实际情况采取相应措施,包括运用相关司法辖区反垄断

法中的宽大制度、承诺制度、和解程序等，最大程度降低风险和负面影响。

宽大制度，一般是指反垄断执法机构对于主动报告垄断协议行为并提供重要证据的企业，减轻或者免除处罚的制度。比如，有的司法辖区，宽大制度可能使申请企业减免罚款并豁免刑事责任；有的司法辖区，第一个申请宽大的企业可能被免除全部罚款，后续申请企业可能被免除部分罚款。申请适用宽大制度通常要求企业承认参与相关垄断协议，可能在后续民事诉讼中成为对企业的不利证据，同时要求企业承担更高的配合调查义务。

承诺制度，一般是指企业在反垄断调查过程中，主动承诺停止或者放弃被指控的垄断行为，并采取具体措施消除对竞争的不利影响，反垄断执法机构经评估后作出中止调查、接受承诺的决定。对于企业而言，承诺决定不会认定企业存在违法行为，也不会处以罚款；但企业后续如果未遵守承诺，可能面临重启调查和罚款的不利后果。

和解制度，一般是指企业在反垄断调查过程中与执法机构或者私人原告以和解的方式快速结案。有的司法辖区，涉案企业需主动承认其参与垄断协议的违法行为，以获得最多 10% 的额外罚款减免。有的司法辖区，和解包括在民事案件中与执法机构或者私人原告达成民事和解协议，或者在刑事案件中与执法机构达成刑事认罪协议。民事和解通常包括有约束力的同意调解书，其中包括纠正被诉损害竞争行为的承诺。执法机构也可能会要求被调查方退还通过损害竞争行为获得的非法所得。同意调解书同时要求企业对遵守承诺情况进行定期报告。不遵守同意调解书，企业可能被处以罚款，并且重新调查。在刑事程序中，企业可以和执法机构达成认罪协议，达到减轻罚款、更快结案的效果；企业可以综合考虑可能的罚款减免、效率、诉讼成本、确定性、胜诉可能性、对后续民事诉讼的影响等因素决定是否达成认罪协议。

第十八条 反垄断法律责任

垄断行为可能导致相关企业和个人被追究行政责任、民事责任和刑事责任。

行政责任主要包括被处以禁止令、罚款、拆分企业等。禁止令通常禁止继续实施垄断行为，也包括要求采取整改措施、定期报告、建立和实施有效的合规制度等。多数司法辖区对垄断行为规定大额罚款，有的司法辖区规定最高可以对企业处以集团上一年度全球总营业额 10% 的罚款。

民事责任主要有确认垄断协议无效和损害赔偿两种。有的司法辖区规定应当充分赔偿因垄断行为造成的损失，包括实际损失和利润损失，加上从损害发生之日起至支付赔偿金期间的利息；有的司法辖区规定企业最高承担三倍损害赔偿任以及相关诉讼费用。

部分司法辖区还规定刑事责任，垄断行为涉及的高级管理人员、直接责任人

等个人可能面临罚金甚至监禁，对公司违法者的罚金高达1亿美元，个人刑事罚金高达100万美元，最高监禁期为10年。如果违法所得或者受害者经济损失超过1亿美元，公司的最高罚金可以是违法所得或者经济损失的两倍。

有的司法辖区规定，如果母公司对子公司能够施加“决定性影响”，境外子公司违反反垄断法，母公司可能承担连带责任。同时，计算相关罚款的基础调整为整个集团营业额。

除法律责任外，企业受到反垄断调查或者诉讼还可能产生其他重大不利影响，对企业境外经营活动造成极大风险。反垄断执法机构的调查或者反垄断诉讼可能耗费公司大量的时间，产生高额法律费用，分散对核心业务活动的关注，影响企业正常经营。如果调查或者诉讼产生不利后果，企业财务状况和声誉会受到极大损害。

第四章 境外反垄断合规风险管理

第十九条 境外反垄断风险识别

企业可以根据境外业务规模、所处行业特点、市场情况、相关司法辖区反垄断法律法规以及执法环境等因素识别企业面临的主要反垄断风险。

(一) 可能与垄断协议有关的风险。大多数司法辖区禁止企业与其他企业达成和实施垄断协议以及交换竞争性敏感信息。企业在境外开展业务时应当高度关注以下行为可能产生与垄断协议有关的风险：一是与竞争者接触相关的风险。比如，企业员工与竞争者员工之间在行业协会、会议以及其他场合的接触；竞争企业之间频繁的人员流动；通过同一个供应商或者客户交换敏感信息等。二是与竞争者之间合同、股权或其他合作相关的风险。比如，与竞争者达成合伙或者合作协议等可能排除、限制竞争的。三是在日常商业行为中与某些类型的协议或行为相关的风险。比如，与客户或供应商签订包含排他性条款的协议；对客户转售价格的限制等。

(二) 可能与滥用市场支配地位有关的风险。企业应当对从事经营活动的市场、主要竞争者和自身市场力量做出评估和判断，并以此为基础评估和规范业务经营活动。当企业在某一市场中具有较高市场份额时，应当注意其市场行为的商业目的是否为限制竞争、行为是否对竞争造成不利影响，避免出现滥用市场支配地位的风险。

(三) 可能与经营者集中有关的风险。大多数司法辖区设有集中申报制度，企业在全球范围内开展合并、收购、设立合营企业等交易时，同一项交易（包括在中国境内发生的交易）可能需要在多个司法辖区进行申报。企业在开展相关交

易前，应当全面了解各相关司法辖区的申报要求，充分利用境外反垄断执法机构的事前商谈机制，评估申报义务并依法及时申报。企业收购境外目标公司还应当特别注意目标公司是否涉及反垄断法律责任或者正在接受反垄断调查，评估该法律责任在收购后是否可能被附加至母公司或者买方。

第二十条 境外反垄断风险评估

企业可以根据实际情况，建立境外反垄断法律风险评估程序和标准，定期分析和评估境外反垄断法律风险的来源、发生的可能性以及后果的严重性等，明确风险等级，并按照不同风险等级设计和实施相应的风险防控制度。评估可以由企业反垄断合规管理部门组织实施或者委托外部专业机构协助实施。

鼓励企业对以下情形开展专项评估：（一）对业务收购、公司合并、新设合营企业等事项作出投资决策之前；（二）实施重大营销计划、签订重大供销协议之前；（三）受到境外反垄断调查或者诉讼之后。

第二十一条 企业员工风险评级

企业根据员工面临境外反垄断法律风险的不同程度开展风险评级，进行更有效的风险防控。对高级管理人员，业务部门的管理人员，经常与同行竞争者交往的人员，销售、市场及采购部门的人员，知晓企业商业计划、价格等敏感信息的人员，曾在具有竞争关系的企业工作并知晓敏感信息的人员，负责企业并购项目的人员等；企业可以优先进行风险管理，采取措施强化其反垄断合规意识。对其他人员，企业可以根据风险管理的优先级采取反垄断风险管理的适当措施。

第二十二条 境外反垄断合规报告

企业可以建立境外反垄断合规报告机制。反垄断合规管理部门可以定期向企业决策层和高级管理层汇报境外反垄断合规管理情况。当发生重大境外反垄断风险时，反垄断合规管理机构应当及时向企业决策层和高级管理层汇报，组织内部调查，提出风险评估意见和风险应对措施；同时，企业可以通过境外企业和对外投资联络服务平台等渠道向商务部、市场监管总局等政府部门和驻外使领馆报告。

第二十三条 境外反垄断合规咨询

企业可以建立反垄断合规咨询机制。由于境外反垄断合规的高度复杂性，鼓励企业及员工尽早向反垄断合规管理部门咨询经营中遇到境外反垄断合规问题。企业反垄断合规管理部门可根据需要聘请外部律师或专家协助开展合规咨询，也可在相关司法辖区法律法规允许的情况下，在开展相关行为前向有关反垄断执法机构进行合规咨询。

第二十四条 境外反垄断合规审核

企业可以建立境外反垄断合规审核机制。反垄断合规管理部门可以对企业在境外实施的战略性决定、商业合同、交易计划、经销协议模板、销售渠道管理政策等进行反垄断合规审核。反垄断合规管理部门可以根据需要聘请外部律师协助评估反垄断法律风险，提出审核意见。

第二十五条 境外反垄断合规培训

企业可以对境外管理人员和员工进行定期反垄断合规培训。反垄断合规培训可以包括相关司法辖区反垄断法律法规、反垄断法律风险、可能导致反垄断法律风险的行为、日常合规行为准则、反垄断调查和诉讼的配合、反垄断宽大制度、承诺制度、和解制度、企业的反垄断合规政策和体系等相关内容。

企业可以定期审阅、更新反垄断合规培训内容；也可以通过员工行为准则、核查清单、反垄断合规手册等方式向员工提供书面指导。

第二十六条 其他防范反垄断风险的具体措施

除本章第十九条至第二十五条规定之外，企业还可以采取以下措施，防范境外反垄断风险。

(一) 在加入行业协会之前，对行业协会目标和运营情况进行尽职调查，特别是会籍条款是否可能用来排除限制竞争，该协会是否有反垄断合规制度等。保存并更新所参加的行业协会活动及相关员工的清单。

(二) 在参加行业协会组织的或者有竞争者参加的会议前了解议题，根据需要可以安排反垄断法律顾问出席会议和进行反垄断合规提醒；参加行业协会会议活动时认真审阅会议议程和会议纪要。

(三) 在与竞争者进行交流之前应当明确范围，避免讨论竞争敏感性话题；记录与竞争者之间的对话或者其他形式的沟通，及时向上级或者反垄断合规管理部门报告。

(四) 对与竞争者共同建立的合营企业和其他类型的合作，可以根据需要设立信息防火墙，避免通过合营企业或者其他类型的合作达成或者实施垄断协议。

(五) 如果企业的部分产品或者服务在相关司法辖区可能具有较高的市场份额，可以对定价、营销、采购等部门进行专项培训，对可能存在风险的行为进行事前评估，及时防范潜在风险。

第五章 附则

第二十七条 指引的效力

本指引仅对企业境外反垄断合规作出一般性指引，供企业参考。指引中关于

境外反垄断法律法规的阐释多为原则性、概括性说明，建议在具体适用时查询相关司法辖区反垄断法律法规的最新版本。企业应当结合各司法辖区关于合规制度以及经营行为是否违反反垄断法等方面的具体要求，有针对性地建设反垄断合规体系和开展合规工作。

本指引未涉及事项，可以参照国务院反垄断委员会发布的《经营者反垄断合规指南》。