

海问观察：中国反垄断进展（2022年9-10月更新）

2022年10月31日

2022年9-10月<sup>1</sup>，**立法领域**，国务院办公厅发布《关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》，指出要切实保障市场主体公平竞争，细化垄断行为和不正当竞争行为认定标准；国务院国有资产监督管理委员会（“**国资委**”）发布《中央企业合规管理办法》，明确央企应针对反垄断、反商业贿赂制定合规管理具体制度或专项指南。**执法领域**，国家市场监督管理总局（“**市场监管总局**”）无条件批准经营者集中案件共119宗，附条件批准案件1宗，属中国首起不涉外资的附条件批准案件；湖南省市场监督管理局对五所驾校的垄断协议行为作出行政处罚。**司法领域**，最高人民法院（“**最高院**”）首次在反垄断案件中对共同市场支配地位作出认定，指出除审查多个经营者的市场份额外，还应考虑经营者的行为一致性。在认定“其他协同行为”时，最高院认为应考虑市场行为协调一致性、意思联络、相关市场情况、合理解释等因素；北京知产法院受理了国内首例涉及公共数据领域的反垄断案件。

立法和政策领域

- 2022年9月15日，国务院办公厅发布《关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》（国办发[2022]30号），指出要切实保障市场主体公平竞争，全面落实公平竞争审查制度，2022年10月底前，组织开展制止滥用行政权力排除、限制竞争执法专项行动；**细化垄断行为和不正当竞争行为认定标准**，加强和改进反垄断与反不正当竞争执法，**依法查处恶意补贴、低价倾销、设置不合理交易条件等行为**，严厉打击“搭便车”、“蹭流量”等仿冒混淆行为。
- 2022年9月16日，国资委发布《中央企业合规管理办法》（“**《办法》**”），并于2022年10月1日起施行。《办法》规定：中央企业应当针对**反垄断、反商业贿赂**、生态环保、安全生产、劳动用工、税务管理、数据保护等重点领域，以及合规风险较高的业务，**制定合规管理具体制度或者专项指南**。
- 2022年9月16日，中国汽车技术研究中心、中国信通院联合发布《汽车标准必要专利许可指引》（“**《指引》**”）。《指引》明确了汽车标准必要专利许可核心原则（**利益平衡原则**，**公平、合理、无歧视原则**，**产业链任一环节均有资格获得许可原则**，**协商处理行业差异原则**）、合理许可费的计算原则（**许可费计算基数**、**许可费考虑因素**、**累积许可费率限制原则**、**合理选择许可费计算方法**）等，《指引》的发布将加快推动汽车与通信等产业的跨界融合发展，保护市场公平竞争。

<sup>1</sup> 截至2022年10月31日，以审结时间为准统计，下文中“10月”均截至10月31日。

海问律师事务所 HAIWEN & PARTNERS

北京市海问律师事务所

地址：北京市朝阳区东三环中路5号财富金融中心20层（邮编100020）  
Address: 20/F, Fortune Financial Center, 5 Dong San Huan Central Road, Chaoyang District, Beijing 100020, China  
电话(Tel): (+86 10) 8560 6888 传真(Fax): (+86 10) 8560 6999 www.haiwen-law.com

北京 BEIJING | 上海 SHANGHAI | 深圳 SHENZHEN | 香港 HONG KONG | 成都 CHENGDU

- 2022年10月16日至10月22日,召开了中国共产党第二十次全国代表大会(“二十大”)。二十大报告强调:加强反垄断和反不正当竞争,完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度。在二十大新闻会上,最高法院副院长指出要加强反垄断和反不正当竞争司法,维护公平竞争的市场秩序,依法审理电商平台“二选一”、“大数据杀熟”等案件。
- 2022年10月28日,国家发展改革委办公厅、国家能源局综合司公布《关于促进光伏产业链健康发展有关事项的通知》(“《通知》”)。作为纾解光伏产业链上下游产能、价格堵点,提升光伏发电产业链供应链配套供应保障能力的措施,通知中强调“严格贯彻落实价格法、反垄断法,加强市场监管,发现扰乱市场秩序的问题线索,及时约谈相关市场主体,推动依法合规经营;从严查处散布虚假涨价信息、囤积居奇等哄抬价格行为,以及达成垄断协议、滥用市场支配地位等垄断行为,有力遏制资本过度炒作,维护行业公平竞争秩序。”。
- 2022年10月28日,十三届全国人大常委会第三十七次会议上,受国务院委托,国家发展和改革委员会主任作了关于数字经济发展情况的报告。报告指出,必须把数字技术的命脉牢牢掌握在自己手中,在科技自立自强上取得更大进展。适度超前部署数字基础设施建设,筑牢数字经济发展根基。加快深化产业数字化转型,释放数字对经济发展的放大、叠加、倍增作用。对于备受市场关注的平台经济,报告明确,将支持和引导平台经济规范健康持续发展,完成平台经济专项整改,实施常态化监管,集中推出一批“绿灯”投资案例。
- 市场监管总局披露了《禁止垄断协议规定(征求意见稿)》、《禁止滥用市场支配地位行为规定(征求意见稿)》、《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定(征求意见稿)》、《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定(征求意见稿)》四部反垄断法配套法规公开征求意见的反馈情况,并表示将根据收到的意见修改完善相应规定,推进相关工作。

## 执法领域

- 经营者集中审查领域
  - **无条件批准:**2022年9-10月,市场监管总局无条件批准经营者集中案件共119件,涉及私募股权投资基金管理、房地产、医药、互联网、餐饮、材料、能源、运输、天然气、电力、光学产品、航空等行业。
  - **附条件批准:**2022年9月13日,市场监管总局附条件批准上海机场(集团)有限公司(“机场集团”)与东方航空物流股份有限公司(“东航物流”)新设合营企业案。本案是截至目前,中国首起不涉外资的附条件批准案件,审查历时约12个月,期间历经申报人撤回申报后再次提交。该案中,机场集团与东航物流拟在上海浦东机场新设合营企业从事智能机场货站服务业务。市场监管总局审查认为,此项集中对上海浦东机场货站服务市场、以浦东机场为出发地或目的地的国际/国内航空货运服务市场具有或可能具有排除、限制竞争效果,故附如下条件批准了此项集中:
    - (1) 保持机场集团与东航物流浦东机场货站业务的相互独立,机场集团、东航物流在浦东机场货站服务市场上继续独立开展公平竞争,不得交换竞争敏感性信息,不得达成或实施垄断行为;
    - (2) 保证机场集团、东航物流与合营企业相互独立与竞争,具体措施包括人员不得兼职、股东权利限制、规定竞业禁止期限、办公场所及信息系统保持隔离、办公系统用户权限限制等;
    - (3) 确保机场集团、东航物流与合营企业之间不直接或间接交换竞争敏感性信息。合营企业独立运营,包括但不限于财务独立、人事独立、生产服务独立、采购独立、研发独立、定价独立、销售独立;
    - (4) 机场集团、东航物流继续履行与相关客户已经签署的浦东机场货站服务合同。合同期满后,如相关客户希望续签合同,机场集团、东航物

流不得拒绝，且续签条件不得低于本次交易前的服务水平。本项承诺有效期为5年；

- (5) 机场集团、东航物流与合营企业应按照公平、合理、无歧视的原则，提供在浦东机场的机场货站服务。在同等条件下，不得就价格、数量等交易条件对下游客户实施差别待遇，不得实施不合理高价，不得合理地限制浦东机场货站服务提供总量；
- (6) 除监督受托人外，合营企业承诺每年邀请中国航空运输协会对合营企业履行承诺情况进行监督指导；

除第(4)项承诺外，其他承诺自生效日起8年内有效。

- 垄断协议执法领域

- **横向垄断协议**：2022年9月2日，市场监管总局公告了湖南省市场监督管理局对新田县龙泉机动车驾驶员培训学校等五所驾校垄断协议行为的行政处罚决定书。该案中，5所驾校在新田县驾培中心会议上就统一办公、统一报名和收费等问题达成共识，通过会议纪要的形式共同达成了固定价格协议。相关部门介入调查后，当事人均回原址办公，停止实施固定价格协议，恢复自主定价。湖南省市场监督管理局在确定具体罚款数额时考虑了当事人违法时间较短、及时整改，且疫情期间经营困难等因素，据此责令当事人停止违法行为，并分别处以2018年度销售额3.5%的罚款（4万余元至7万余元不等）。

- 司法领域

- 最高院在“进贤县温圳镇艺术幼儿园、进贤县温圳镇六佳一幼儿园等横向垄断协议纠纷”<sup>2</sup>中指出：原则上应将反垄断法关于禁止垄断行为的规定作为效力性强制性规定，垄断协议实施者依据涉案协议主张损害赔偿，实质上是要求瓜分垄断利益，法院不应支持该类请求。
  - 基本案情：2017年，进贤县温圳镇艺术幼儿园（“艺术幼儿园”）与进贤县温圳镇六佳一幼儿园（“六佳一幼儿园”）、万珍等人签订相关协议约定：合作各方每学期开学后根据所收取的学费、餐费及办学开支进行核算，将净盈利作为各方分红的依据；其他方每年需向艺术幼儿园支付保底费，并按每年增加的净盈利比例递增；各方承诺在合作期限内涉及幼儿园运作的一切事务均由集体讨论决定（各方各享一票投票权）；违约一方需支付赔偿金等。艺术幼儿园因六佳一幼儿园“不遵守协议约定”和“不进行核算”行为提起诉讼，请求确认其违约，并支付违约金及经济补偿金。六佳一幼儿园辩称：涉案协议构成排除和限制竞争的横向垄断协议，应认定为无效协议。
  - 裁判要点：最高院认为，涉案协议明确约定了固定和上涨价格、个别经营者退出相关市场等内容，具有排除、限制竞争的目的，也实际产生了排除、限制竞争的效果，构成横向垄断协议。因垄断行为影响国家整体经济运行效率和社会公共利益，故原则上应当将反垄断法关于禁止垄断行为的规定作为效力性强制性规定，因此涉案协议应当依法被认定无效，对各方当事人均无约束力。反垄断法第五十条（对应修改后《反垄断法》的第六十条。）的立法目的系为垄断行为受损害人提供司法救济，而非为实施垄断行为的经营者提供不当获利的机会，该等经营者主张损害赔偿的，实质上是要求瓜分垄断利益，而经营者通过垄断获利的行为正为反垄断法所预防和制止，故人民法院对该类请求不应予以支持。
- 最高院在“马利杰、中国移动通信集团河南有限公司滥用市场支配地位纠纷案”中<sup>3</sup>首次阐释了共同市场支配地位的认定因素和证明标准。

2 详情请参见最高人民法院(2021)最高法知行终 2253 号民事判决书。

3 详情请参见最高人民法院(2021)最高法知行终 1977 号民事判决书。



- 基本案情：2019年，马利杰认为河南移动通信公司区别对待用户，部分用户可以过户、停机保号、携号转网，部分用户没有上述权利，且河南移动通信公司拒绝为其办理携号转网，限定特需号码用户只能与其交易，故主张河南移动通信公司违反了反垄断法关于禁止经营者限定交易和差别待遇的规定，遂起诉河南移动通信公司。
  - 裁判要点：该案所涉相关市场为河南省洛阳市移动通信服务市场，为判断河南移动通信公司在该市场上是否具有市场支配地位，最高院认为，如果相关市场内多个经营者就同类业务分别采取不同行为，往往是经营者之间开展市场竞争的正常表现，此时并无考虑共同市场支配地位的必要性，只有相关市场内多个经营者就同类业务均采取相同行为，体现出行为一致性，才有考虑共同市场支配地位的必要性。本案中，相关市场内只有河南移动通信公司、河南联通公司和河南电信公司三家经营者，河南移动通信公司在二审中自认其与另外两家移动通信服务商就相关业务采用基本相同的格式条款，最高院据此认定河南省内三家移动通信服务商长期以来在相关市场内存在一致性经营行为。同时，结合市场份额数据，最高院认为基于市场份额可以认定上述经营者共同具有市场支配地位。
  - 最高院在“李斌全、湖南湘品堂工贸有限责任公司等垄断纠纷案”中<sup>4</sup>，首次阐明反垄断法下认定“其他协同行为”的四要素，并指出原告应举证证明其中三项。
    - 基本案情：李斌全于2018年11月向湖南省长沙市中级人民法院提起诉讼，主张在长沙南站二层候车厅没有提供常温饮用水的情况下，湘品堂公司等五被告经营者作为长沙南站二层销售饮用矿泉水的垄断经营者，在长沙市场其他店铺出售555ml怡宝饮用纯净水为每瓶2元的情形下，将555ml怡宝饮用纯净水的价格固定为每瓶3元，违反了《反垄断法》、《价格法》相关规定，属于以协同行为实施的横向垄断协议。湘品堂公司等五个被告经营者辩称，定价为每瓶3元是基于各经营者自身经营成本的考量，不存在任何意思联络和价格协同行为。
    - 裁判要点：最高院认为，在市场经济中，价格竞争是经营者间最重要、最基本的竞争方式。反垄断法规定，“其他协同行为”属于垄断协议的一种表现形式，是指具有竞争关系的经营者没有订立书面或口头协议或者决定，但相互沟通，心照不宣地实施了协同一致的排除、限制竞争行为。认定其他协同行为，可以综合考虑下列因素：
      1. 经营者的市场行为是否具有协调一致性；
      2. 经营者之间是否进行过意思联络或信息交流：
        - (1) 反垄断法并不禁止经营者根据市场和竞争状况独立作出的市场行为，包括跟随、仿效其他竞争者而采取的共同市场行为；
        - (2) 经营者销售商品必须明码标价，相同区域内经营者可能彼此了解相同产品的定价，这是价格公开透明可能产生的正常结果；
        - (3) 由于本案涉及的矿泉水商品属于大众消费品，普通消费者对于商品定价是否合理均有普遍认知；
        - (4) 根据本案现有证据，仅仅基于相同矿泉水在特定狭窄区域内不同经营者间定价相同，难以初步推定经营者之间进行过意思联络或者信息交流。
      3. 相关市场的市场结构、竞争状况、市场变化等情况；
      4. 经营者能否对行为的协调一致性作出合理解释。
- 原告应当对前三项要素提供初步证据。
- 2022年8月5日，北京知识产权法院受理了从事二手车交易的上海或菡汽车科技有限公司(“或菡公司”)对“柠檬查”运营方北京与车行信息技术有限公司(“与车行公司”)提起的有关车险公共数据的反垄断诉讼，这是国内首例涉及公共数据领域的反垄断案件。或菡公司认为，与车行公司利用其通过便捷获取全国

4 详情请参见最高人民法院(2021)最高法知民终1020号民事判决书。

车险信息平台公共数据而形成的垄断地位，对包括或菡公司在内的数据需求方查询数据的需求收取不公平高价，对非中国汽车流通协会会员实施歧视待遇，违背了公共数据公平公开的开放原则，损害了数据需求方获取公共数据的合法权益，属于反垄断法禁止的滥用市场支配地位的行为。该案目前正在审理过程中。

\*\*\*\*\*