

## 2021年反垄断盘点（下）

作者：解石坡 | 崔君凤 | 郭潇 | 刘继炎 | 陈华屹 | 付业斯<sup>1</sup>

2021年是反垄断执法引起广泛关注的一年。2020年12月召开的中央经济工作会议首次将“强化反垄断和防止资本无序扩张”列为2021年的重点任务之一。不久前召开的2021年中央经济工作会议上，再次强调加强反垄断和反不正当竞争是明年的工作重点。一头一尾的两次中央经济工作会议，为贯穿2021年的反垄断热潮奠定了基调，也标志着反垄断执法成为一个新的常态。

2021年已经过去，反垄断强化的常态仍将持续。为此，我们从多个角度梳理了2021年反垄断领域值得关注的动态。在新的一年里，反垄断将在哪些方面有所突破，如何继续为市场经济保驾护航，值得各类企业和社会公众关注。

本篇中，我们将目光转向垄断协议和行政垄断的反垄断执法工作。反垄断执法的不断深化起到了良好的普法作用，企业和消费者增强了对反垄断的认识，也提高了使用反垄断诉讼维护自身权益的能力。受其推动，2021年在司法领域，也有20余个反垄断诉讼案件值得关注。

### 一、垄断协议

#### （一）数据统计

2021年，国家市场监督管理总局（“市场监管总局”）网站共公布了对15起垄断协议案件的处罚决定，其中由市场监管总局查处的案件1起，由省级市场监管部门查处的案件14起。

行业分布上看，医药和建材领域执法力度较大，分别为2起和4起，其余案件分布较为分散，涉及物流运输、商业险、二手车、驾校、消防维保、客船游览等行业。

15起垄断协议案件中，横向垄断13起，纵向垄断2起。具体行为上看，横向垄断行为主要为固定商品价格和分割销售市场，分别有11起和8起案件（存在行为的竞合）；此外，3起案件涉及限制商品生产数量，1起案件涉及联合抵制交易。纵向垄断行为则全部为固定或限定向第三人转售价格。

罚款比例上看，大多数案件当事人受到的罚款比例为年度销售额的1%-3%，仅有个别当事人因多次达成并实施垄断协议、将实施垄断协议作为公司重点工作任务推进、从垄断行为中明显受益或采用刑事违法手段实施垄断协议等因素被处以4%-8%的罚款。

<sup>1</sup> 实习生许群、张文韬、姚亦涵对本文的写作亦有贡献。

## （二）案件特点和趋势

**民生、医药领域执法持续高压。**本年度公布的 15 起垄断协议案件中，超过 10 起与百姓的衣食住行密切相关，“直接增加消费者负担”、“损害消费者权益和社会公共利益”成为行政处罚决定书中的高频字眼。可以预见，反垄断执法“兜住兜牢民生底线”的态度不会变，未来一段时间内民生、医药领域仍将成为反垄断执法的重点关切。

**处罚力度加大，反垄断执法震慑力凸显。**本年度，千万级罚单屡见不鲜，医药领域和建材领域罚没再创新高。值得注意的是，对于年度销售额的计算基础，在特定情况下囊括集团的年度总销售额可能成为趋势。在某药业集团成品药零售纵向垄断案中，因当事人为“整个企业集团的核心和中枢，在垄断协议的达成和实施中是决策者、实施者和监督者”，执法机构将当事人子公司的行为“视为当事人的行为”，在计算罚款时将集团的年度销售额为计算基础。此外，《反垄断法（修正草案）》新增了对没有上一年度销售额的违法企业的处罚，抬高了“体量较小”的企业达成并实施垄断协议的违法成本，体现了反垄断法的震慑力。

**对转售价格维持等纵向垄断协议，延续了执法机关的一贯判断标准。**现行《反垄断法》第十四条对于纵向垄断协议的规制，未言明是否将“排除、限制竞争效果”作为纵向垄断协议的违法性构成要件。自 2013 年锐邦诉强生案以来，纵向垄断协议的违法性构成要件在民事案件与行政案件中一直存在分歧。2019 年，最高人民法院在海南裕泰公司纵向垄断协议司法审查再审案中作出说明，认为该“分歧”源于民事与行政案件中的不同审查标准，支持行政案件中对于纵向垄断协议采用的本身违法判断标准，同时认为民事案件中“排除、限制竞争效果”作为违法性构成要件并无不当。本年度公布的 2 起转售价格维持案件中，执法机关均采用了“本身违法”的判断标准，认为转售价格维持行为本身即构成违法，无需进一步探究该行为的排除、限制竞争效果，但当事人可以依据《反垄断法》第十五条的豁免情形提出抗辩。值得注意的是，《反垄断法（修正草案）》修改了原第十四条的规定，明确将“排除、限制竞争效果”列为纵向垄断协议的构成要件。至此，执法机构将怎样在执法活动中回应新法的要求、行政和司法又将怎样进一步互动，将等待 2022 年执法的回应。

**仍鼓励当事人申请“宽大”。**《反垄断法》第四十六条给予了执法机关对主动报告垄断协议行为的当事人处罚幅度的较大裁量空间。本年度存在当事人申请“宽大”情节的案件共 3 起，其中 2 起当事人免除处罚，1 起当事人按照 90%减轻处罚。基于执法成本及证据获取的考量，执法机关对当事人申请“宽大”给予较大的处罚优惠的态度，并未随反垄断执法趋严而有大的转变。

## （三）重点案例

### 1. 醋酸氟轻松原料药横向垄断案

2021 年 4 月 20 日，天津市市场监督管理委员会（“天津市监委”）发布了醋酸氟轻松原料药横向垄断案行政处罚决定书。天津市监委认定，2008 年至 2020 年，当事人作为醋酸氟轻松原料药的生产者和进口经销商，多次达成并实施了划分原料药销售市场、固定原料药价格的垄断协议。天津市监委责令当事人停止违法行为，没收违法所得，并对不同当事人分别处以 2019 年销售额 2%-4%的罚款，共计 5,077.82 万元。

本案是 2018 年以来全国市场监管部门查处的又一起原料药领域垄断案件。随着国务院反垄断委员会《原料药指南》出台，可以预测，原料药领域的执法力度将有增无减。

## 2. 某药业集团成品药零售纵向垄断案

2021年4月15日，市场监管总局发布了某药业集团成品药零售纵向垄断案行政处罚决定书。市场监管总局认定，2015年至2019年，当事人通过签署合作协议等方式，与零售药店等下游企业达成了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等多种措施保证该协议实施。市场监管总局责令当事人停止违法行为，并对其处以2018年销售额3%的罚款，计7.64亿元。

本案处罚决定书中明确指出，“转售价格维持的目的就是为了消除竞争，具有排除、限制竞争的影响，对此类协议的适用原则依法为原则禁止加例外豁免”。但值得注意的是，要适用“例外豁免”可能并不容易。本案中，当事人基于《反垄断法》第十五条下的“创新”和“社会公共利益”两个理由提出了豁免申请，但均因无法提供充分的证据被驳回。

本案公布之前，医药领域的反垄断执法主要集中在原料药领域。此次成品药企业受罚，释放了反垄断执法高度关注医药行业各环节公平竞争的信号。

## 3. 某市混凝土协会及其会员企业横向垄断案

2021年8月19日，江西省市场监督管理局（“**江西省市监局**”）发布了某市混凝土协会及其会员横向垄断案行政处罚决定书。江西省市监局认定，2012年至2013年，相关当事人达成并实施了固定混凝土价格、限制混凝土生产数量、分割销售市场、联合抵制交易的垄断协议，并筹备成立某市混凝土协会。后者成立后，多次组织会员单位实施变更混凝土价格、限制混凝土生产数量、分割销售市场、分割原材料采购市场、联合抵制交易等垄断行为。江西省市监局对该混凝土协会处以50万元的罚款，并建议撤销其法人登记；责令涉案企业停止违法行为，没收违法所得，分别处2018年销售额3%或8%的罚款，共计2.86亿元。

由于行业协会自身所具有的性质和特点，其非常容易组织行业内经营者达成、实施垄断协议，因此，行业协会一直是反垄断执法的重点之一。此前市场监管总局发布的2020年反垄断执法十大典型案例中，就有2起行业协会垄断案件。这也提示我们在参与行业协会活动时，应当提高警惕，以免误入垄断禁区。

## 4. 某电器集团电器零售纵向垄断案

2021年9月27日，浙江省市场监督管理局（“**浙江省市监局**”）发布了某电器集团电器零售纵向垄断案行政处罚决定书。浙江省市监局认定，2014年至2020年，当事人在全国范围内，通过签订经销协议、发布价格政策等方式，与经销商达成并实施固定和限定电源连接和用电延伸性产品价格的垄断协议，并通过监督、惩处等措施保证协议的实施。浙江省市监局责令当事人停止违法行为，并对其处以2020年中国境内销售额3%的罚款，计2.95亿元。

实践中，许多零售企业常常会对经销商进行一定的价格或区域管控以防止经销商低价竞争、维护品牌价值。本案的出现再次为相关纵向协议行为敲响了警钟，提示企业关注相关措施的反垄断合规风险。

## 二、行政垄断

### （一）数据统计

2021年，市场监管总局网站共公示了各级市场监管部门纠正的行政垄断案件38起。

以受调查的政府机构所属行政级别为统计口径，涉及市级政府部门的行政垄断案件共20起，区级

政府部门共 5 起，县级政府部门共 12 起。另有一起案件纠正的是某省某工作委员会办公室。可见，被纠正滥用行政权力的对象主要为地级市、县区等基层单位，这说明纠正行政垄断已经深入到执法工作的重要区域。

以行业领域为统计口径，涉及交通运输领域的案件共 9 起，公用事业领域 7 起，建筑领域 6 起，教育领域 4 起，医药卫生领域 3 起，其他领域的案件共 9 起。2021 年反垄断行政执法主要围绕医药、公用事业、建筑、教育等重点民生领域，响应了国家要求切实维护市场公平竞争秩序、提高消费者福利的政策目标。

以违法行为类型为统计口径，涉及限定交易的案件共 21 起，制订排除、限制竞争的规定 20 起，限制招投标 6 起。其中，有 9 起案件同时实施了限定交易、制订排除、限制竞争规定的违法行为。可见，纠正行政垄断的执法工作重点在筛查违反公平竞争秩序的行政性规定，进一步推进全覆盖公平竞争审查，强化制度的刚性约束。

## （二）整体特点和趋势

反对和预防行政垄断、实施公平竞争审查是党中央、国务院作出的重大决策部署。自 2016 年制度建立和实施以来，公平竞争审查工作取得积极成效，实现国家、省、市、县四级政府全覆盖，有效清理废除了妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，有力规范了政府行为，维护了市场公平竞争，极大激发了市场主体创新创业活力。

随着《公平竞争审查制度实施细则》的出台、《反垄断法》的修订，预防行政垄断越来越成为打破地方保护和区域壁垒、构建新发展格局、推动高质量发展的重要措施。

## （三）重点案例

### 1. 安徽省市监局纠正某区级人民政府行政垄断案

2021 年 5 月，安徽省市场监督管理局（“**安徽省市监局**”）就某区级人民政府于 2005 年下发的《关于某县天然气利用工程合资建设经营优惠政策的通知》所涉及的行政垄断问题进行调查。安徽省市监局认定，该区级人民政府根据该通知求该县所有开发公司在办理房屋开工许可证前需要向指定的燃气发展有限公司缴纳管道燃气用户建设安装费，构成滥用行政权力，限定单位购买、使用其指定的经营者提供的商品。

截至被纠正之日，该区政府的有关规定已经持续实施 16 年，可见反垄断执法机构对纠正行政垄断行为的决心和执行力。

### 2. 甘肃省市监局纠正某市财政局行政垄断案

2021 年 3 月，甘肃省市场监督管理局（“**甘肃省市监局**”）对某市财政局行政垄断行为进行调查。甘肃省市监局认定，该市财政局于 2020 年 1 月 16 日委托公共资源交易中心在省政府采购网发布《行政事业单位政府采购协议供货商及定点采购商公开招标公告》（“**《招标公告》**”）。该《招标公告》中规定供货商须提供“某地区经营场所证明”，此规定直接排除、限制了外地经营者公平参与招标投标活动，构成滥用行政权力，以设定歧视性资质要求的方式，排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动。

该案例属于较为典型的行政垄断案件，具有普遍代表性。作为企业，如果遇到类似情形，也可以主动向反垄断执法机构寻求帮助。

### 三、反垄断诉讼

#### （一）数据统计

根据裁判文书网和其他公开渠道公示的不完全统计信息，2021 年国内法院系统共审理反垄断诉讼案件约 20 件，除少数几个案件外，大多数案件未进入实体争议解决阶段。在这约 20 起案件中，民事诉讼占绝对多数，行政诉讼仍较为有限。

#### （二）整体特点和趋势

整体来看，反垄断诉讼案件涉及的行业不具有显著特征，且呈现跨行业（如互联网+医疗）、跨专业领域（如反垄断+知识产权）的特点。反垄断民事诉讼中，诉争行为集中为垄断协议和滥用市场支配地位，反垄断行政诉讼主要是因对反垄断执法机构作出的执法决定不服而提起。值得注意的是，涉及知识产权尤其是专利权的反垄断诉讼案件由于专业性高、标的金额大、案件复杂等原因日益受到关注，而反垄断诉讼也成为相关企业解决知识产权纠纷的重要途径之一。此外，随着个人信息保护和数据安全等方面法律体系的完善，涉及数据、算法的反垄断诉讼案件势必成为新的趋势。

#### （三）重点案例

##### 1. 某烧结钕铁硼专利公司滥用市场支配地位案

2021 年 4 月 23 日，浙江省宁波市中级人民法院（“宁波中院”）对四家中国企业诉某日本企业滥用市场支配地位案作出一审判断。宁波中院认定某日本企业滥用了其在烧结钕铁硼产品专利许可市场的支配地位，通过拒绝提供许可的方式实施了“拒绝交易”行为。因不服一审判决，某日本企业上诉至最高人民法院。2021 年 11 月 23 日，最高人民法院知识产权法庭对本案进行了公开审理，至今尚未作出判决。

本案被称为非标准必要专业拒绝交易第一案，是知识产权反垄断诉讼的代表性案件之一。本案中涉及的相关市场如何界定、市场支配地位如何认定、拒绝交易行为是否具有正当理由、法律责任如何认定等核心反垄断诉讼争议焦点都与知识产权（如专利的必要合理性、中间费率等）密切相关，对相关争议焦点的认定将对全行业产生重要借鉴意义。

##### 2. 某葡萄糖酸钙原料药公司反垄断行政诉讼案

因不服市场监管总局于 2020 年对葡萄糖酸钙原料药经销商滥用市场支配地位行为作出的行政处罚，2 家被罚药企相继起诉市场监管总局。2020 年 12 月，北京市第一中级人民法院曾开庭审理两起案件。时隔 11 月后，2021 年 11 月 22 日，北京高级人民法院合并审理两案，被告市场监管总局相关负责人出庭。

自我国《反垄断法》实施以来，经营者因不服反垄断执法机构处罚而向法院提起反垄断行政诉讼的案件屈指可数，而以中央反垄断执法机构市场监管总局为被告的反垄断行政诉讼更是罕见。目前，受理法院尚未对该案作出生效判决，后续进展有待观察。

### 四、总结和未来展望

#### （一）强化反垄断仍将继续

2021 年，反垄断执法机构晒出了亮眼的执法成绩单，而随着国家反垄断局的设立和《反垄断法》

的修订，可以预见 2022 年势必迎来新一波执法浪潮，尤其是在违法实施经营者集中、滥用市场支配地位调查和垄断协议调查等方面，以及涉及平台经济、金融、民生等重点领域的案件。诉讼方面，反垄断民事诉讼尤其是涉及知识产权、数据等方面的民事诉讼，以及针对反垄断执法机构提起的行政诉讼也会在 2022 年迎来新的增长。

## （二）《反垄断法》修订带来的影响

《反垄断法》的修订顺应了中国经济环境的重大变化，明确将数据、算法、技术、平台等新类型的生产要素和产业关系纳入规制范畴，具有重要的现实指导意义。同时，基于现有修正草案，新《反垄断法》很可能会大大提高对各类垄断行为、特别是违法实施经营者集中申报的处罚力度，显著加重各经营者的违法成本，反垄断合规将成为各经营者内部合规的重要环节。

## （三）反垄断和数据的结合

考虑到互联网平台经济领域的竞争格局，头部企业对数据的收集、存储、使用各环节都可能涉及《反垄断法》所禁止的垄断行为，如直接限制竞争对手获取己方数据可能构成“拒绝交易”，数据使用和算法共谋可能构成“垄断协议”，对用户数据的过度收集可能构成不合理交易条件等。随着《数据安全法》、《个人信息保护法》等数据领域一系列法律法规的颁布，各经营者在做好数据合规的同时更要注意数据处理活动中的反垄断合规，用多样化的法律视角关注相关问题。

## （四）加强合规

在当前立法、执法、司法环境下，加强企业内部合规成为降低反垄断法律风险的重要措施。我们建议各经营者针对不同的垄断行为，有针对性的制定事前、事中和事后合规体系和应对方案，做好事前防范、事中控制、事后处理，全方位降低各环节反垄断合规风险。

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

### 解石坡

电话： +86 10 8524 5866

Email: [angus.xie@hankunlaw.com](mailto:angus.xie@hankunlaw.com)