

反垄断领域 2023 年度盘点

作者：公司合规部

引言

2023 年是新《反垄断法》修订后第一个完整执法年度。这一年《反垄断法》配套规则落地，常态化反垄断执法继续推进，民生领域成为反垄断执法新的重点领域，在反垄断诉讼、经营者集中、垄断协议和滥用市场支配地位等领域均出现较多重要进展。辞旧迎新之际，汉坤对 2023 年反垄断领域进行全面盘点，协助客户持续加强反垄断领域的合规。

一、反垄断领域立法

（一）《反垄断法》配套规章进一步完善

2023 年，市场监管总局共发布了五部《反垄断法》配套规章，包括《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》《禁止垄断协议规定》《禁止滥用市场支配地位行为规定》《经营者集中审查规定》和《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定》。其中，前四部规章均自 2023 年 4 月 15 日起施行，《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定》自 2023 年 8 月 1 日起施行。

2022 年《反垄断法》自 2008 年施行近 14 年来首次迎来大修，对经营者集中、垄断协议、滥用市场支配地位、行政垄断、公平竞争审查、法律责任等各方面进行了修订。为配合新《反垄断法》的实施，2022 年，市场监管总局集中公布了与《反垄断法》配套的六部规章修订草案的征求意见稿，并在 2023 年公布了其中五部规章的正式文本，仅余《国务院关于经营者集中申报标准的规定（修订草案征求意见稿）》尚未发布正式文本。

前述五部配套规章细化了《反垄断法》的规定，明确了相关法律规则的实施细则和执法程序，为遵守《反垄断法》提供了具体的操作指引。

而在本文发布前夕，2023 年 12 月 29 日召开的国务院常务会议审议通过了备受关注的《国务院关于经营者集中申报标准的规定（修订草案）》，预计将在本月公布，从而补完了反垄断配套规章修订工作的另一块重要拼图。

此前公布的《国务院关于经营者集中申报标准的规定（修订草案征求意见稿）》提高了经营者集中申报的营业额标准，将全球合计营业额、中国境内合计营业额和单方中国境内营业额的要求，由现行 100 亿元人民币（币种下同）、20 亿元和 4 亿元分别提高到 120 亿元、40 亿元和 8 亿元。并且，征求意

见稿还新增了对“掐尖并购”的规制¹。

相较征求意见稿，此次国常会审议通过的《国务院关于经营者集中申报标准的规定》有哪些变化，仍待官方公布全文。

（二）多份指南、指引引领实践

除《反垄断法》配套规章外，2023年5月至9月，市场监管总局相继发布了《关于行业协会的反垄断指南（征求意见稿）》《公平竞争审查第三方评估实施指南》《滥用行政权力排除、限制竞争执法约谈工作指引》和《经营者集中反垄断合规指引》等四部指南、指引正式文本/征求意见稿。

其中，《关于行业协会的反垄断指引（征求意见稿）》是市场监管总局首次发布全面规范行业协会的规范性指引。此前仅有国家发展和改革委员会在2017年7月20日发布过规范行业行为价格行为的《行业协会价格行为指南》。

另外值得注意的是，为了更好地发挥反垄断执法约谈制度作用，市场监管总局首次公布了《滥用行政权力排除、限制竞争执法约谈工作指引》。“约谈”一直是实践中常用的一种执法措施，该指引以书面形式正式对约谈的含义、开展程序、约谈后备案报告方式、约谈实施及效果跟踪等方面的内容作出明确规定，为实践中相关执法/守法提供了可供遵循的指引。

（三）反垄断领域地方法律规范形式多样，重点关注平台经济领域

2023年，共有11个省级市场监管机构发布了其行政区域内的反垄断合规指引，具体包括河北省²、黑龙江省³、湖南省⁴、山西省⁵、海南省⁶、北京市⁷、陕西省⁸、上海市⁹、辽宁省¹⁰、广东省¹¹和湖北省¹²。

据汉坤不完全统计，截至2023年底，全国共有20个省级行政单位发布了32部本行政区域内的反垄断合规指引。其中，上海市8部，湖北省、山东省、河南省、陕西省、海南省各2部，四川省、江西省、湖南省、内蒙古自治区、山西省、江苏省、天津市、河北省、贵州省、黑龙江省、浙江省、北京市、广东省、辽宁省各1部。

¹ 根据《国务院关于经营者集中申报标准的规定（修订草稿征求意见稿）》，对于未达到一般申报标准但（1）其中一个参与集中经营者（一般为买方）中国境内营业额超过1,000亿元人民币，且（2）合并另一方经营者或被取得控制权的经营者（一般为目标公司）的市值（或估值）——注意，并非营业额——不低于8亿元人民币，并且上一会计年度在中国境内的营业额占其在全球范围内的营业额比例超过三分之一的，也应当在集中实施前向反垄断执法机构进行申报。

² 2023年3月24日，河北省市场监督管理局修订发布《河北省经营者反垄断合规指引》。

³ 2023年6月13日，黑龙江省市场监督管理局发布《黑龙江省平台企业反垄断合规指引》。

⁴ 2023年8月2日，湖南省市场监督管理局发布《湖南省经营者集中反垄断合规指引》。

⁵ 2023年8月8日，山西省市场监督管理局对《山西省经营者反垄断合规指引》进行了修订发布。

⁶ 2023年8月24日，海南省市场监督管理局结合实际，制定了《海南省公用企业反垄断合规指引》。

⁷ 2023年9月7日，北京市市场监督管理局发布《北京市反垄断合规指引》。

⁸ 2023年9月18日，陕西省市场监督管理局发布《陕西省建材行业反垄断合规指引》。

⁹ 2023年10月20日，上海市反垄断和公平竞争委员会制定《互联网平台企业竞争合规评价指引》。

¹⁰ 2023年10月30日，由辽宁省市场监督管理局发布《经营者反垄断合规导则》。

¹¹ 2023年11月1日，广东省市场监督管理局公布了《广东省互联网平台经营者竞争合规指引（反垄断）》。

¹² 2023年11月24日，湖北省市场监督管理局发布了《湖北省平台经济领域经营者反垄断合规指引》。

二、经营者集中领域

（一）经营者集中申报审查基本情况

根据初步统计，截至 2023 年 12 月 24 日，市场监管总局网站共公布了 754 起无条件批准经营者集中案件。其中，简易案件有 687 件，非简易案件为 67 件。根据市场监管总局的官方数据，2023 年全年共审结经营者集中案件 778 件，平均审结时间 25.5 天。差别部分可能在于部分年末批准的案件尚未公布。

经营者集中案件中的案件类型

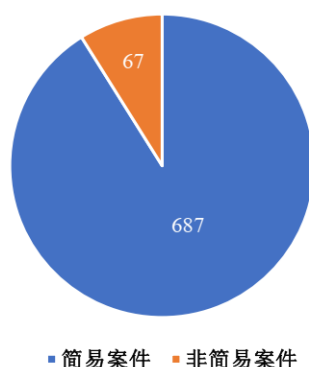


图 1：经营者集中案件类型分布

除了无条件批准案件外，市场监管总局还公布了 4 起附条件批准案件，分别如下：

序号	附条件批准案件	公布时间
1	万华化学集团股份有限公司收购烟台巨力精细化工股份有限公司股权案	2023 年 4 月 7 日
2	迈凌公司收购慧荣科技公司股权案	2023 年 7 月 26 日
3	先声药业有限公司收购北京托毕西药业有限公司股权案	2023 年 9 月 22 日
4	博通公司收购威睿公司股权案	2023 年 11 月 21 日

表 1：2023 年经营者集中附条件批准案件

（二）经营者集中领域重点案例简述

案例：X 医药公司收购 Y 医药公司股权案

2022 年 6 月 29 日，X 医药公司和 Y 医药公司分别自愿向市场监管总局提交经营者集中申报材料。市场监管总局认为该案没有达到申报标准，但经审查认为有必要立案。在经过审查后，市场监管总局认为该交易对中国境内巴曲酶注射液市场可能具有排除、限制竞争效果。

X 医药公司通过与唯一的巴曲酶原料药生产商签订供货协议，得以取得中国境内巴曲酶原料药的全部货源，控制中国境内巴曲酶原料药销售市场。该原料药的唯一下游应用为巴曲酶注射液，Y 医药公司是中国境内唯一的巴曲酶注射液生产商，而 X 医药公司也正在研发巴曲酶注射液，是中国境内巴曲

酶注射液市场的潜在竞争者。

目前中国境内仅有 X 医药公司一家在研制巴曲酶注射液。由于 X 医药公司在巴曲酶原料药市场上的独特优势，X 医药公司进入巴曲酶注射液市场后将会对 Y 医药公司构成直接的竞争威胁。X 医药公司收购 Y 医药公司，会直接消除 X 医药公司作为潜在竞争者的竞争威胁，集中后实体还会继受 X 医药公司在上游原料药市场的控制力。

基于该等理由，市场监管总局作出附加条件批准，要求 X 医药公司和集中后实体履行剥离在研巴曲酶注射液业务、解除与境外供应商的原料药供应协议、下调注射液终端价格、保障注射液用药需求等义务。

值得注意的是，X 医药公司在 2021 年曾因滥用其在中国境内巴曲酶原料药市场上的市场支配地位而遭受市场监管总局的行政处罚，原因在于 X 医药公司拒绝向 Y 公司供应巴曲酶原料药，期间曾以收购 Y 医药公司的股权作为恢复供应原料药的条件。

三、垄断协议行政调查领域

（一）垄断协议行政调查基本情况

2023 年，市场监管总局网站共公布了对 13 件垄断协议案件的处罚决定。其中，12 件为横向垄断协议，1 件为纵向垄断协议。

从查处机关上看，1 件由市场监管总局查处，12 件由省级市场监管机构查处。

从行业分布上看，13 件垄断协议案件共涉及 9 个行业领域，包括医药（3 件）、建材（2 件）、能源（2 件）、房地产（1 件）、体育赛事（1 件）、保险（1 件）、工程造价（1 件）、民爆（1 件）和旅游（1 件）。行业分布较为分散。

从具体违法垄断行为的类型上看，横向垄断协议行为主要表现为固定商品价格、分割销售市场、限制商品生产和销售数量。其中，仅涉及固定商品价格行为的案件有 4 件，同时涉及固定商品价格行为和分割销售市场行为的案件有 5 件，同时涉及固定商品价格、分割销售市场及限制商品生产和销售数量行为的案件有 1 件，同时涉及固定商品价格及限制商品生产和销售数量行为的案件有 1 件，仅涉及限制商品生产和销售数量行为的案件有 1 件。仅有的一起纵向垄断协议案件涉及的具体行为是固定转售价格和限定最低转售价格。

从罚款比例上看，当事人（除行业协会外）受到的罚款比例为年度销售额的 1%–5%，超过半数的案件罚款比例在年度销售额的 2%–3%。13 件垄断协议案件中，有 4 件案件中的当事人（除行业协会外）被没收违法所得，其余案件或未公示违法所得没收情况或明确案件违法所得无法计算。

（二）垄断协议行政调查重点案例简述

案例：Y 医药公司与 H 医药公司达成并实施垄断协议、滥用市场支配地位案

2023 年 5 月 21 日，市场监管总局对 Y 医药公司与 H 医药公司达成并实施垄断协议、滥用市场支配地位案作出行政处罚决定。本案中同时涉及 Y 公司与 H 公司达成并实施垄断协议的行为，以及 Y 公司的滥用市场支配地位行为。

在垄断协议方面，市场监管总局认定 Y 公司与 H 公司达成并实施了垄断协议，由 H 公司按照协议

约定停止销售去甲肾上腺素原料药和肾上腺素原料药，Y 公司则按照协议约定向 H 公司提供补偿。

在滥用方面，市场监管总局认定 Y 公司滥用了中国去甲肾上腺素原料药和肾上腺素原料药市场的支配地位，在供应原料药时，没有正当理由，要求相关制剂企业接受向其低价销售制剂、向其返利、按照其要求的区域和价格销售制剂等不合理交易条件。Y 公司通过中断、拖延供应等方式，迫使相关制剂企业与其达成协议，低价购买制剂并销售；“两票制”推行后，Y 公司又采取支付推广费、研发服务费等方式要求返利，并要求相关制剂企业按照其规定的区域和价格销售制剂。

最终，Y 公司因达成和实施垄断协议、滥用市场支配地位被处以 2019 年中国境内销售额 3% 的罚款计 1.4 亿元人民币，并没收违法所得 1.5 亿元人民币，合计 2.9 亿元人民币；H 公司因达成和实施垄断协议被处以 2019 年中国境内销售额 2% 罚款计 413 万元人民币，并没收违法所得 3,092 万元人民币，合计 3,505 万元。

原料药行业市场准入门槛高，容易形成寡头市场，也因此屡次出现垄断协议、滥用市场支配地位的行为，行为类型多样，是反垄断执法中的“高危”领域。值得注意的是，本案中还出现了原料药企业限制下游制剂企业的销售价格的行为，但市场监管总局并未将这一行为作为限制转售价格的纵向垄断协议行为进行认定，而是认定为不合理交易条件，这可能是因为下游制剂企业采购原料药后将其加工为新的制剂产品，而非传统意义上的“转售”行为。

同时，本案是少有的在同一处罚决定书中同时认定当事人两种违法行为的案例。通常情况下，行政执法机关仅对一种类型的违法行为作出处罚决定。这提示我们，一旦在日常经营中发现一个合规问题，一定要及时对既往经营行为进行全面合规检查，以及时发现潜在风险、采取补救措施，避免给企业带来更大损失。

四、滥用市场支配地位行政调查领域

（一）滥用市场支配地位行政调查基本情况

2023 年，全国各级市场监管部门共查处滥用市场支配地位案件 8 件，共计处罚 11 个经营者（其中有 1 一起案件同时处罚了 4 家公司）；1 件由市场监管总局查处，其余 7 件由省级市场监管机构查处。



图 2：滥用市场支配地位案件执法结构分布

从反垄断处罚的行业分布来看，2023 年反垄断执法机构重点关注民生领域的滥用市场支配地位行为，8 件案件全部为民生领域的执法，而 2020 年开始的平台经济领域执法则稍显放缓。8 件案件中，4 件案件涉及医药领域，是 2023 年反垄断执法的重中之重；其他 4 件案件则均涉及市政服务，其中 2 件涉及燃气领域、1 件涉及供水领域、1 件涉及供暖领域。在医药领域，由于执法机构的相关市场界定通常较为细致，规模并不突出的医药企业也可能在较窄的相关市场内取得市场支配地位，从而具有滥用市场支配地位的风险，应引起相关企业重点关注。

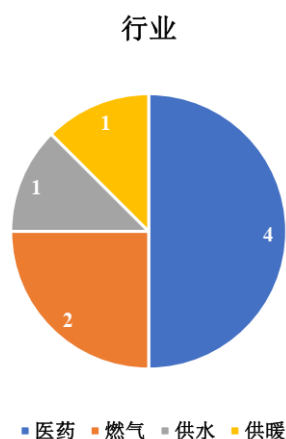


图 3：滥用市场支配地位案件行业分布

从具体违法垄断行为的类型来看，附加不合理交易条件出现的频次最高，共 4 起案件涉及；另外，有 3 起案件涉及不公平高价，均位于医药领域；搭售、限定交易、差别待遇行为各有 1 起案件涉及。

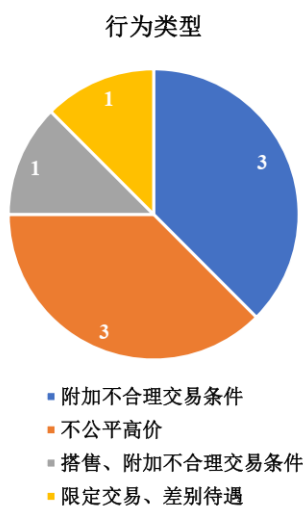


图 4：滥用市场支配地位案件行为类型分布

这 8 起案件的罚款比例在 1%至 8%之间浮动。8 起案件合计罚款 54,182.28 万元；另外有 3 起案件中相关经营者被没收违法所得，合计没收 118,309.03 万元。

罚款比例



图 5：滥用市场支配地位案件罚款比例分布

（二）滥用市场支配地位行政调查重点案例简述

案例：S 药业公司等 4 家公司滥用市场支配地位案

本案为一起共同滥用市场支配地位的案件，上海市监局认定 S 公司与 H 公司的 3 家关联主体（合称“H 方”）共 4 个经营者为滥用市场支配地位的共同主体，双方密切配合，共同实施了涉案行为。本案的特殊之处在于，S 公司与 H 方不是处于同一个生产经营环节，而是分别负责原料药采购与销售、制剂生产与销售等环节，通过互相合作、密切配合、共享利润，共同覆盖了整个利益链条。上海市监局未采用纵向垄断协议的分析路径，而是将双方认定为共同实施滥用行为，有明显的创新意义，更能准确还原行为全貌。

在滥用行为方面，S 公司与 H 方滥用了其在注射用硫酸多黏菌素 B 市场，即制剂市场的市场支配地位，以不公平的高价销售制剂。本案中，上海市监局运用了三种分析方法，来认定不公平高价行为，即：比较涉案产品挂网价格与生产成本的比值与同一生产线其他制剂的比值；分析实现高价销售的不公平手段，即安排经销公司流转过票、层层加价；比较涉案产品国内销售价格与同期其他国家和地区销售价格。本案中，上海市监局还分别对 4 家企业计算并没收了违法所得，罚没金额合计达到 12.19 亿元。

五、反垄断诉讼领域

（一）反垄断诉讼基本情况

2023 年，公开信息中可检索的反垄断诉讼裁判文书数量也出现下滑。根据我们在中国裁判文书网的检索，2023 年共公开 6 起案由为“垄断纠纷”的民事诉讼案件裁判文书，其中 1 件为判决书，其余 5 件均为裁定书；最高人民法院公开 1 件裁判文书，中级人民法院 4 件，基层人民法院 1 件。2023 年未公开涉及反垄断的行政诉讼案件。特别是，12 月底两家互联网企业之间的“二选一”反垄断诉讼一审判决作出，再一次引起社会公众对反垄断领域的广泛关注。

2023 年 9 月 14 日，最高人民法院发布 2023 年人民法院反垄断和反不正当竞争典型案例，共发布 10 件典型案例，包括 5 件反垄断典型案例和 5 件反不正当竞争典型案例。5 件反垄断典型案例中，3 件滥用市场支配地位类案件涉及不公平高价、限定交易、附加不合理交易条件、拒绝交易等 4 种类型的滥

用行为，2 件垄断协议类案件分别涉及纵向协议和横向协议。案件涉及医药、殡葬、汽车销售和建材等行业，均与民生息息相关。5 件反垄断典型案例的具体情况如下：

序号	典型案例	案件意义
1	“枸地氯雷他定”原料药滥用市场支配地位纠纷案	妥善处理知识产权保护与反垄断的关系
2	“基本殡葬服务”拒绝交易纠纷案	公用企业拒绝交易行为的认定及法律责任承担
3	“汽车销售”纵向垄断协议纠纷案	反垄断后继民事诉讼中的举证责任分配及赔偿责任认定
4	“商砼联营”反垄断行政处罚案	实施横向垄断协议的认定
5	“巴曲酶”原料药拒绝交易纠纷管辖权异议案	拒绝交易纠纷的管辖确定

表 2：2023 年反垄断诉讼典型案例

（二）反垄断诉讼重点案例简述

案例：“枸地氯雷他定”原料药滥用市场支配地位纠纷案

Y 公司及其子公司（合称“Y 公司”）生产抗过敏药物枸地氯雷他定片剂“贝雪”；H 公司拥有枸地氯雷他定有关专利，是生产“贝雪”所必需的枸地氯雷他定原料药的唯一供应方。H 公司除生产枸地氯雷他定原料药外，也生产枸地氯雷他定硬胶囊剂。枸地氯雷他定制剂属于第二代抗组胺药制剂的一种。Y 公司诉称：H 公司利用其在涉案原料药市场的支配地位，限定 Y 公司方只能向其购买涉案原料药，大幅提高涉案原料药价格，以停止供应涉案原料药为要挟，强迫 Y 公司方接受与涉案原料药交易无关的其他商业安排，给 Y 公司方造成的巨大损失，构成反垄断法意义上的限定交易、不公平高价、搭售、附加不合理条件等滥用市场支配地位行为。一审法院认为，H 公司实施了限定交易、不公平高价、附加不合理交易条件等滥用市场支配地位行为，判决 H 公司立即停止上述行为并赔偿 Y 公司方 6,800 余万元；最高人民法院终审判决，撤销一审判决，改判驳回 Y 公司方的诉讼请求。

在本案中，最高人民法院重点讨论了三个焦点问题：

- 认定市场支配地位需考虑来自下游竞争产品的竞争约束。本案中，尽管相关市场被界定为中国境内枸地氯雷他定原料药市场上，H 公司具有 100% 的市场份额，但其同时受到来自下游枸地氯雷他定制剂市场的间接竞争约束。法院指出：当特定中间投入品缺乏紧密替代品，且主要用于生产某一种下游产品时，则中间投入品的需求与使用该中间投入品的下游产品的需求存在紧密的关联性，有必要在评估中间投入品经营者的市场力量时考虑来自下游市场的竞争约束。
- 限定交易行为的市场封锁效果与专利权行使的关联性和判断方法。法院指出，当被诉垄断行为涉及有效知识产权的行使时，对被诉垄断行为的排除、限制竞争效果的分析需要考虑依法正当行使知识产权所必然带来的法律效果。如果所谓的排除、限制竞争效果是依法正当行使特定知识产权的必然结果，且并未超出法律赋予该知识产权的合法效力范围，则其不属于反垄断法意义上的排除、限制竞争效果。
- 不公平高价行为的认定和规制。法院指出，对于高价行为的法律分析需要更加注重考虑其实际或者

潜在的反竞争效果，并注意避免损害市场中在位经营者和潜在进入者的投资积极性，进而导致“寒蝉效应”并减少创新，最终损害消费者福利。因此，对于不公平高价行为的认定和规制应当特别审慎。本案中，法院综合考虑了市场竞争状况和创新风险分析、经济分析、竞争效果和消费者福利分析，最终认定现有证据不足以认定不公平高价行为。

六、总结和未来展望

如上文所述，2023 年是新《反垄断法》修订后第一个完整执法年度，《反垄断法》配套规则落地实施，中央和地方层面的合规指引大量出台，常态化反垄断执法继续推进，民生领域成为反垄断执法新的重点领域，反垄断诉讼引起广泛关注。新的立法、执法和司法动作共同支撑了竞争规则的细化实施，也有助于巩固企业经营的预期。在新的一年里，《反垄断法》必将继续在保护市场公平竞争、促进经济发展和维护消费者权益等方面发挥更为积极的作用，企业也应当持续关注反垄断合规对其业务经营的影响。

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：

马辰

电话： +86 10 8525 5552

Email: chen.ma@hankunlaw.com

解石坡

电话： +86 10 8524 5866

Email: angus.xie@hankunlaw.com

仕达

电话： +86 10 8525 5549

Email: da.shi@hankunlaw.com

崔君凤

电话： +86 10 8525 4694

Email: junfeng.cui@hankunlaw.com