

中国反垄断进展（2022年3-4月更新）

作者：钱晓强 林熙翔 杨壹凯 张玲君

2022年3-4月，强化重点行业反垄断监管和完善公平竞争法律体系依然是中国立法和政策领域的关注点之一；值得注意的是，关于平台经济的监管政策提法有所调整，拟促进平台经济健康发展并将出台具体规范措施。在执法领域，市场监管总局审查经营者集中案件近百件，同时公布了3宗未依法申报违法实施经营者集中和1宗横向垄断协议的行政处罚案例，分别涉及房地产、融资租赁和驾校。在司法领域，北京知产法院通报了竞争垄断十大典型案件；最高法院进一步明确了垄断纠纷的一审法院管辖，并就音集协滥用市场支配地位案做出二审判决，该案对于认定《反垄断法》所规制的经营者，以及认定拒绝交易和附加不合理交易条件的成立条件，具有重要的指导意义。同期，最高法院还出台了《反不正当竞争法》的司法解释，体现了对互联网不正当竞争行为的规制新动向。

立法和政策领域

- 2022年4月29日，中共中央政治局召开会议，强调要促进平台经济健康发展，完成平台经济专项整改，实施常态化监管，出台支持平台经济规范健康发展的具体措施。
- 2022年4月26日，市场监管总局印发了2022年立法工作计划，其中包括《国务院关于经营者集中申报标准的规定》、《价格违法行为行政处罚规定》、《中华人民共和国反不正当竞争法》、《禁止垄断协议暂行规定》、《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》、《关于禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为的规定》、《经营者集中审查暂行规定》、《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》和《市场监督管理行政处罚违法所得认定办法》，将于2022年6月30日前将送审稿以及有关材料送法制审查，力争在2022年底前提交市场监管总局局务会审议。
- 2022年4月26日，在国务院新闻办公室新闻发布会上，市场监管总局副局长、国家反垄断局局长甘霖指出，修订后的《反垄断法》今年进入到全国人大修订议程中，将有望今年出台。
- 2022年4月25日，市场监管总局发布新闻，将部署开展2022年反不正当竞争专项执法行动，专项执法行动突出以下五个重点，严厉打击假冒混淆、“口碑”营销、商业贿赂、“二选一”等不正当竞争行为，维护公平竞争市场秩序，推进建设全国统一大市场：
 - ◎ 突出重点领域：聚焦民生和新消费、重要商品和要素市场、新经济等领域的竞争秩序。
 - ◎ 突出重点行业：聚焦早教、中介、第三方测评、医美植发等行业乱象问题。
 - ◎ 突出重点人群：聚焦老年、青少年、女性等人群合法权益维护。
 - ◎ 突出重点地区：聚焦农村、城乡接合部、医疗机构周边、学校周边、文化娱乐场所周边等违法行为多发地区。
 - ◎ 突出重点商品：聚焦“保健”产品、农产品、防疫用品等重要商品。
- 2022年3月25日，国家发展改革委、商务部印发《市场准入负面清单（2022年版）》，强调：(i)严格落实“全国一张清单”管理要求；(ii)切实履行政府监管责任，要强化反垄断监管，防止资本无序扩张、野蛮生长、违规炒作，冲击经济社会发展秩序；(iii)建立违背市场准入负面清单案例归集和通报制度，按季度对违背市场准入负面清单的典型案例分析进行通报，有关情况纳入全国城市信用状况动态监测，并在国家发展改革委门户网站和“信用中国”网站向社会公布。
- 2022年3月25日，中共中央国务院发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》。作为维护统一市场内公平竞争的重要手段，《关于加快建设全国统一大市场的意见》在反垄断监管方面提出如下要求：

◎ 立法方面：健全反垄断法律规则体系，加快推动修改反垄断法、反不正当竞争法，完善公平竞争审查制度，从而维护统一的公平竞争制度。

◎ 防范反垄断风险的具体措施方面：(i)加强和改进反垄断反不正当竞争执法司法，破除妨碍各种生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，降低制度性交易成本，以期降低市场交易成本；(ii)推进维护统一市场综合执法能力建设，加强反垄断、反不正当竞争执法力量；(iii)对于重点行业反垄断执法进行强化，包括：破除平台企业数据垄断等问题，加强对金融、传媒、科技、民生等领域和涉及初创企业、新业态、劳动密集型行业的经营者集中审查，加强对电网、油气管网等网络型自然垄断环节的监管。

- 2022年3月17日，全国市场监管系统反垄断工作会议以视频形式召开，全面总结了2021年反垄断工作，并部署了2022年重点任务。会议指出，2022年反垄断工作重点主要包括：(i) 提高反垄断法治化水平，提振市场预期和信心，着力完善公平竞争法律制度体系、增强公平竞争治理能力；(ii)稳定宏观经济和保障民生福祉，着力加强重点领域反垄断监管执法等。
- 2022年3月1日，最高人民法院发布《关于全面加强新时代知识产权检察工作的意见》，其中指出：(i)加强对反不正当竞争、反垄断以及打击商标恶意抢注行为等行政执法问题的研究，及时向执法部门移送履职中发现的相关案件线索，促进规范市场秩序，保护公平竞争；(ii)积极推动知识产权法律法规修改完善，加强对规制知识产权滥用行为法律制度的研究，推动完善与知识产权相关的反垄断、反不正当竞争等领域立法。

执法领域

• 经营者集中审查领域

◎ **无条件批准**：2022年3月—4月^[1]，市场监管总局合计无条件批准经营者集中案98件，涉及通用仓库、工业地产、产业园区、物业、医药、航空、半导体、金融、食品、新能源、汽车、制造、环保、广告、体育、服装、赛车、智慧交通等行业。

◎ **未依法申报集中**：2022年3月—4月，市场监管总局共公布3宗未依法申报违法实施经营者集中案件，涉及房地产与融资租赁行业^[2]。该3宗案件经评估，均构成未依法申报违法实施经营者集中，但相关经营者集中均不具有排除、限制竞争的效果，市场监管总局对涉案企业处以30万元至40万元不等的罚款。

• 垄断协议与滥用市场支配地位执法领域

◎ **横向垄断协议**：2022年3月18日，市场监管总局公告了云南省市场监督管理局对云南省大姚县4家驾驶培训单位垄断协议行为的行政处罚决定书。该案中，4名当事人经共同研究商量签定了《大姚县机动车驾驶培训行业自律公约》，该公约中统一了机动车驾驶培训费最低限额；后经有关部门约谈后，当事人自行进行整改、终止了统一收费。云南省市场监督管理局认为，固定价格属于严重反竞争行为，产生排除或限制竞争的后果，责令当事人停止违法行为，并处以2020年销售额3%的罚款，4名当事人所处罚款金额分别为4万余元至19万余元不等。

司法领域

- 2022年4月22日，最高人民法院（“**最高院**”）出台《最高人民法院关于第一审知识产权民事、行政案件管辖的若干规定》（法释〔2022〕13号），自2022年5月1日起施行，明确了“垄断纠纷第一审民事、行政案件由知识产权法院，省、自治区、直辖市人民政府所在地的中级人民法院和最高人民法院确定的中级人民法院管辖。”
- 最高人民法院于2022年3月16日发布了《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国反不正当竞争法〉若干问题的解释》（法释〔2022〕9号，于2022年3月20日起实施，“**《新反法解释》**”）。《新反法解释》出台前，最高法院曾于2021年8月18日发布过《新反法解释》的征求意见稿（“**《意见稿》**”）。

对互联网领域的新型不正当竞争行为的规制，主要依赖于《反不正当竞争法》（“**《反法》**”）第二条（经营者

在生产经营活动中，应当遵循自愿、平等、公平、诚信的原则，遵守法律和商业道德……）[3]、第十二条（又称“互联网专条”，即经营者不得利用技术手段，通过影响用户选择或者其他方式，实施相关妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行的行为……）[4]。《新反法解释》对前述条款的解释，体现了对互联网不正当竞争行为的规制新动向，就此，《新反法解释》的主要修改包括：

- ◎ 确认《反法》第二条可以作为一般条款予以兜底适用，即在《反法》第二章（不正当竞争行为）及其他知识产权部门法规制之外的其他不正当竞争行为可以适用《反法》第二条；
- ◎ 明确经营者之间竞争关系的认定标准，不限于同业竞争关系，还包括争夺交易机会、损害竞争优势等关系；
- ◎ 对经营者应当遵守的“商业道德”的认定作出指引，将行业规范纳入商业道德体系，同时也为法官自由裁量认定商业道德留出空间；
- ◎ 细化互联网专条关于流量劫持和妨碍干扰的具体适用规则，强调用户的知情权和选择权；删除了《意见稿》关于恶意不兼容、互联网专条兜底条款的解释以及关于数据抓取的条款。
- 2022年3月16日，北京知识产权法院召开新闻发布会，通报了该院审理的竞争垄断十大典型案例，并就该院新设立的专业法官会议竞争垄断委员会及竞争专业审判团队情况进行了发布。
 - ◎ 发布的十大典型案例中，主要包括如下滥用市场支配地位相关的反垄断案例：音集协被诉滥用市场支配地位案（（2018）京73民初1527号）、摩托罗拉被诉滥用市场支配地位案（（2017）京73民初1671号）、中石油被诉滥用市场支配地位案（（2017）京73民初1788号）。
 - ◎ 在院级专业法官会议制度中新设竞争垄断委员会，旨在从妥善审理竞争垄断类民事案件、有效审理竞争垄断类行政案件、加强竞争垄断类审判人才培养、深入开展竞争垄断类调查研究、探索涉外竞争垄断类案件审判机制五个方面，努力提高竞争垄断案件专业化审判水平。
 - ◎ 北京知产法院近年来受理的竞争垄断类案件数量增长明显，涉及领域、行业逐年扩张，案件类型也日趋全面。其中，2020年受理竞争垄断类案件184件，2021年达306件，增幅近66%，预计2022年竞争垄断案件的收案数量将超过500件。受理案件涉及制造业、服务业等传统行业，信息安全、民生保障等重要领域，且越来越多的涉及科技创新、数字经济等新领域、新业态、新模式。
- 最高院认定音集协属于《反垄断法》规制的“经营者”，具有市场支配地位，但不构成滥用市场支配地位：加洲红酒吧/中国音集协案。2022年3月，最高院对该案做出判决，驳回加洲红酒吧的上诉，维持原判。
 - ◎ 广州市南沙区南沙加洲红酒吧（“加洲红酒吧”）于2018年对中国音像著作权集体管理协会（“音集协”）提起诉讼，一审、二审分别由北京知识产权法院、最高院审理。加洲红酒吧主要主张音集协存在限定交易（要求其与中国音集协委托的天合公司签订合同；后二审改为主张拒绝交易），以及附加不合理的交易条件（要求补交签约前两年的许可使用费等）等滥用市场支配地位的行为。
 - ◎ 一审法院明确著作权集体管理组织属于《反垄断法》所规制的经营者，基于集体管理组织的唯一性和重要性认定音集协在中国大陆类电影作品或音像制品在KTV经营中的许可使用市场具有市场支配地位，但认定音集协不存在滥用市场支配地位的垄断行为。
 - ◎ 最高院认定音集协不存在拒绝交易行为：主要基于对双方所提交易条件是否合理以及合理条件是否被对方满足的评估，认为双方未成功签约的主要原因并非音集协不能满足加洲红酒吧提出的合理签约条件，因此音集协不存在拒绝交易。
 - ◎ 最高院认定音集协不存在附加不合理的交易条件行为：音集协有权代表权利人要求在签约前未经许可使用其管理的著作权的KTV经营者（加洲红酒吧）补交签约前两年的许可使用费，且音集协未对该项费用的收取采取差别待遇，因此不属于附加不合理交易条件。
- 最高院认定垄断协议纠纷中的仲裁条款不能当然排除人民法院的管辖权：鑫牛公司/伊利集团案。2022年2月，最高院对该案作出裁定，体现了最高人民法院关于垄断纠纷案件是否具有可仲裁性的最新裁判观点，即基于合同法和反垄断法立法目的不同、反垄断法具有明显的公法性质，垄断行为的认定与处理远远超出了合同相对人之间的权利义务关系等理由，否定了垄断纠纷的可仲裁性，推翻了其在2020年壳牌案中肯定了垄断纠纷可仲裁

性的裁判观点。总而言之，最高人民法院及各级法院在垄断纠纷是否具有可仲裁性这一问题上的裁判观点尚存在不统一的情况。就此，具体的相关解读请见《[海问·观察 | 从“鑫牛公司诉伊利集团案”探析垄断纠纷的可仲裁性](#)》。



此图片来自微信公众平台
未经允许不可引用

1.截至2022年4月25日，以审结时间为准统计，下文中“4月”均截至4月25日。

2.具体处罚案件包括：(i)阿波罗亚洲联合运营平台有限公司（AGRE Asia Link Operating Platform Limited）收购广日有限公司股权未依法申报违法实施经营者集中案（国市监处罚（2022）3号）；(ii)阿波罗亚洲房地产管理有限公司（Apollo Asia Real Estate Management, LLC）收购唯迅有限公司股权未依法申报违法实施经营者集中案（国市监处罚（2022）4号）；(iii)法国巴黎银行个人金融集团（BNP Paribas Personal Finance）收购浙江智慧普华融资租赁有限公司股权未依法申报违法实施经营者集中案（国市监处罚（2022）5号）。

3.第二条 经营者在生产经营活动中，应当遵循自愿、平等、公平、诚信的原则，遵守法律和商业道德。本法所称的不正当竞争行为，是指经营者在生产经营活动中，违反本法规定，扰乱市场竞争秩序，损害其他经营者或者消费者的合法权益的行为。本法所称的经营者，是指从事商品生产、经营或者提供服务（以下所称商品包括服务）的自然人、法人和非法人组织。

4.第十二条 经营者利用网络从事生产经营活动，应当遵守本法的各项规定。经营者不得利用技术手段，通过影响用户选择或者其他方式，实施下列妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行的行为：（一）未经其他经营者同意，在其合法提供的网络产品或者服务中，插入链接、强制进行目标跳转；（二）误导、欺骗、强迫用户修改、关闭、卸载其他经营者合法提供的网络产品或者服务；（三）恶意对其他经营者合法提供的网络产品或者服务实施不兼容；（四）其他妨碍、破坏其他经营者合法提供的网络产品或者服务正常运行的行为。

2022-05-05