

中国反垄断进展（2022年1-2月更新）

作者：钱晓强 林熙翔

2022年1-2月，强化平台治理和反垄断依然是中国立法和政策领域的关注点之一。在执法领域，2宗附条件批准的全球性半导体交易涉及的经营者集中审批值得关注，其体现中国与世界其他司法辖区采取类似的监管立场，对高科技领域的并购审查更为审慎，态度更趋严格。在行政执法领域，一宗医疗器械领域的转售价格维持案件值得关注，体现药品医疗行业以及转售价格维持将持续作为反垄断执法的重点领域之一。在司法领域，有三宗具有代表性的案件，包括首例涉及“反向支付”垄断协议案件、首例人工刷量平台干扰搜索引擎算法不正当竞争纠纷案件，以及首例体现最高人民法院关于垄断协议效力认定的案件，前述案件的裁判思路、立场和结果将就相关业务模式的合规性产生深远影响。

立法和政策领域

- 2022年1月19日，国家发改委、市场监管总局、中央网信办、工业和信息化部等九部委联合发布《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》（发改高技[2021]1872号），就平台经济领域中面临的突出问题提出相关意见，其中：

- 在健全完善规则制度方面，(i) 修订《反垄断法》、制定出台禁止网络不正当竞争行为规定、平台经济领域价格行为规则；(ii) 完善金融领域监管规则体系，坚持金融活动全部纳入金融监管，金融业务必须持牌经营；(iii) 厘清平台责任边界，强化超大型互联网平台责任；以及(iv) 强化部门协同，坚持“线上线下一体化监管”原则，负有监管职能的各行业主管部门在负责线下监管的同时，承担相应线上监管的职责；

- 在提升监管能力和水平方面，(i) 就重点行业和领域，加强全链条竞争监管执法。依法查处平台经济领域垄断和不正当竞争等行为。严格依法查处平台经济领域垄断协议、滥用市场支配地位和违法实施经营者集中行为。强化平台广告导向监管，对重点领域广告加强监管。加大对出行领域平台企业非法营运行为的打击力度。强化平台企业涉税信息报送等税收协助义务，加强平台企业税收监管。强化对平台押金、预付费、保证金等费用的管理和监督。(ii) 就金融领域监管，强化支付领域监管，断开支付工具与其他金融产品的不当连接，依法治理支付过程中的排他或“二选一”行为，对滥用非银行支付服务相关市场支配地位的行为加强监管，研究出台非银行支付机构条例。规范平台数据使用，从严监管征信业务，确保依法持牌合规经营。落实金融控股公司监管制度，严格审查股东资质，加强穿透式监管，强化全面风险管理和关联交易管理。严格规范平台企业投资入股金融机构和地方金融组织，督促平台企业及其控股、参股金融机构严格落实资本金和杠杆率要求；(iii) 探索数据和算法安全监管。严厉打击平台企业超范围收集个人信息、超权限调用个人信息等违法行为。从严管控非必要采集数据行为，依法依规打击黑市数据交易、大数据杀熟等数据滥用行为。在严格保护算法等商业秘密的前提下，支持第三方机构开展算法评估，引导平台企业提升算法透明度与可解释性，促进算法公平。

- 2022年1月24日，银保监会召开2022年工作会议，强调要坚决防止资本在金融领域无序扩张，强化金融反垄断和反不正当竞争。

- 2022年1月27日，国务院印发《“十四五”数字经济发展规划》（国发[2021]29号）。其“基本原则”中提及坚持公平竞争、安全有序。突出竞争政策基础地位，坚持促进发展和监管规范并重，健全完善协同监管规则制度，强化反垄断和防止资本无序扩张。

- 2022年1月27日，国务院印发《“十四五”市场监管现代化规划》（国发[2021]30号），对推进中国市场监管现代化作出全面部署，提出了一系列重点任务。其中，就“加强市场秩序综合治理，营造公平竞争市场环境”这一任务，特别提出“统筹提升反垄断和反不正当竞争监管能力”，主要包括以下三个方面：(i) 完善反垄断和反不正当竞争规则，(ii) 健全市场竞争状况评估机制，(iii) 提高竞争执法水平。

执法领域

● 经营者集中审查领域

- **无条件批准**：2022年1 - 2月，市场监管总局无条件批准经营者集中案分别为77件、39件，涉及医药、科技、能源、汽车、物流、化工、酒店、材料、航空、机械等行业；
- **附条件批准**：2022年1 - 2月，市场监管总局附条件批准经营者集中案共计2宗，**均涉及半导体行业**。作为观察，世界各国政府目前均加强就外国投资者收购涉及本国高科技企业交易的审查，态度日趋严格。具体而言：

(i) 2022年1月20日，市场监管总局附条件批准**环球晶圆股份有限公司收购世创股份有限公司股权案**。审查历时约12个月，期间由于法定审限届满，申报人撤回申报之后再次提交。市场监管总局认为此项集中对全球和中国境内8英寸区熔晶圆市场具有或可能具有排除、限制竞争效果，并分别附加了结构性限制条件和行为性限制条件。**结构性条件**主要包括：剥离环球晶圆的区熔晶圆业务并自审查决定生效日起6个月内完成剥离。**行为性条件**主要包括：按照公平、合理、无歧视的原则，继续向中国境内客户供应各类晶圆产品、不得对中国境内客户实施差别待遇等。上述限制性条件的期限为5年；

(ii) 2022年1月21日，市场监管总局附条件批准**超威半导体公司收购赛灵思公司股权案**。审查历时约11个月，期间由于法定审限届满，申报人撤回申报之后再次提交。市场监管总局认为此项集中对全球和中国境内CPU、GPU加速器、FPGA市场具有或可能具有排除、限制竞争效果，并附加了行为性限制条件，主要包括：向中国境内市场销售超威CPU、超威GPU与赛灵思FPGA时，不得以任何方式强制进行搭售，或者附加任何其他不合理的交易条件；在中国境内企业既有合作基础上，进一步推进相关合作，并依据公平、合理、无歧视原则，向中国境内市场继续供应超威CPU、超威GPU、赛灵思FPGA和相关软件、配件；确保赛灵思FPGA的灵活性和可编程性；继续保证向中国境内市场销售的超威CPU、超威GPU、赛灵思FPGA与第三方CPU、GPU和FPGA的互操作性等。上述限制性条件的期限为6年。

- **未依法申报集中**：2022年1 - 2月，市场监管总局合计就1宗共未依法申报交易作出行政处罚，即**慕尼黑再保险公司收购卡万塔欧洲资产有限公司股权未依法申报违法实施经营者集中案**。2019年7月26日，慕尼黑再保险公司（“慕再”）与DIF基础设施第五有限公司签署《股权转让协议》，取得DIF原持有的卡万塔15%股权，并取得卡万塔共同控制权，2019年12月4日，卡万塔完成股权变更登记手续。市场监管总局对慕再处以30万元的罚款。本次未依法申报实施集中涉及跨国企业和金融行业，结合本案的罚款金额，本案可能系主动自首。

● 滥用市场支配地位与垄断协议执法领域

- **滥用市场支配地位**：2022年1 - 2月，合计1宗，**涉及公共供水服务**。安徽省市场监督管理局对凤阳县益民供水有限责任公司滥用市场支配地位案作出行政处罚，凤阳县益民供水有限责任公司滥用其在凤阳县府城镇等区域内公共供水服务的支配地位（在相关市场份额为100%），在提供供水服务过程中，实施了限定交易和附加不合理交易条件的行为，排除、限制了市场竞争，损害了交易相对方的合法权益，被责令停止违法行为，退还相关押金合计78.17万元，没收违法所得约141万元，并处以2020年度销售额4%的罚款约162万元；

- **垄断协议**：2022年1 - 2月，合计1宗，**涉及药品医疗行业**。北京市市场监督管理局对盖思特利商贸（北京）有限公司（瑞士盖氏制药有限公司在中国投资设立的全资子公司）达成并实施纵向垄断协议案作出行政处罚。2008年至2020年，盖思特利商贸（北京）有限公司在全国已经开展销售业务的地域范围内与其交易相对人达成并实施限定价格的垄断协议，排除、限制市场竞争，损害消费者和社会公共利益，被责令停止违法行为，并处以2020年度在中国境内销售额3%的罚款约912万元。**作为执法机构查明的事实以及做出处罚决定的考量因素之一，行政处罚决定中提及，当事人销售的涉案商品属于国家III类医疗器械产品，需要得到国家药品监督管理局的批准，准入门槛很高，其销售额和销售量在行业内处于领先地位。因此，当事人及其涉案商品在行业内具有一定的优势地位，经销商对公司及其涉案商品具有一定的依赖性。**作为背景，北京市市场监督管理局局长在2022年初接受采访时曾表示，正在查办3起医药行业的反垄断案件。盖思特利商贸可能是其中之一。药品医疗行业将持续作为反垄断执法的重点领域之一。

- 2022年1月14日，最高人民法院（“**最高院**”）发布《关于充分发挥司法职能作用助力中小微企业发展的指导意见》，其中指出，将依法保护中小微企业生存发展空间。依法公正高效审理反垄断、反不正当竞争案件，**严惩强制“二选一”、低价倾销、强制搭售、屏蔽封锁、刷单炒信等违法行为**。依法认定**经营者滥用数据、算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争行为**，防止资本无序扩张，保护中小微企业生存发展空间。

- 2022年1月27日，最高院发布对十三届全国人大四次会议第6544号建议《关于强化互联网反垄断执法，防止资本干涉舆论的建议》的答复（“**答复**”）。最高院在答复中表示，**将完善互联网案件管辖规则**，根据《反垄断法》修订情况，适时出台**反垄断民事诉讼司法解释**，明确裁判标准。

- **首例“反向支付”案件：阿斯利康/奥赛康案**。2022年1月，最高院公布了阿斯利康有限公司（“**阿斯利康**”）与江苏奥赛康药业有限公司（“**奥赛康**”）侵害发明专利权纠纷二审裁定书（于2021年12月17日作出），裁定准许阿斯利康撤回上诉。

- 原告阿斯利康是涉案专利的专利持有人，其认为被告奥赛康生产的沙格列汀片侵害了涉案专利，于2019年4月23日向南京市中级人民法院提起本案诉讼，一审查明，案外人Vcare曾对涉案专利提起无效，在无效过程中，涉案专利的前专利持有人BMS公司与Vcare公司签署了《和解协议》，主要内容为，Vcare公司及其关联方（奥赛康即为其关联方）承诺不挑战涉案药品专利权的有效性、BMS公司及继受专利权人（即阿斯利康公司）承诺不追究Vcare公司及其关联方于2016年1月1日后实施涉案专利行为的侵权责任。一审法院经审理后认为被诉侵权药品落入涉案专利的保护范围，但根据《和解协议》的约定，奥赛康的行为不构成侵权，驳回阿斯利康的诉讼请求。阿斯利康不服一审判决，上诉至最高院。后涉诉双方达成了和解，向最高院申请撤回上诉。在审查撤回上诉申请时，最高院认为**涉案《和解协议》具有“药品专利反向支付协议”的外观，因此，需对其是否违反《反垄断法》进行一定程度的主动审查**，并进而首次明确了审查的标准以及考虑因素。最后，最高院经初步审查，认为由于涉案专利保护期已经届满，有关可能构成的垄断违法状态已不复存在，并且《和解协议》的签署方并未参与本案诉讼、缺乏相关证据，目前难以得出涉案《和解协议》明显涉嫌违反反垄断法的结论且无进一步审查的必要，因此裁定阿斯利康提出撤回上诉的请求不违反法律规定，予以准许。

- 本案**首次明确药品专利反向支付协议可能构成垄断协议、并列出了具体审查判断标准，未来相关行政执法关注与司法关注可能进一步加强**：最高院在裁定中指出，对于以不挑战专利权有效性为目的的“药品专利反向支付协议”是否涉嫌构成反垄断法规制的垄断协议的判断，核心在于其是否涉嫌排除、限制相关市场的竞争。对此，一般可以通过比较签订并履行有关协议的实际情形和未签订、未履行有关协议的假定情形，重点考察在仿制药申请人未撤回其无效宣告请求的情况下，药品相关专利权因该无效宣告请求归于无效的可能性，进而以此为基础分析对于相关市场而言有关协议是否以及在多大程度上造成了竞争损害。

- **首例人工刷量平台干扰搜索引擎算法不正当竞争纠纷案：百度/我爱网络案**。因认为网络公司通过设置广告任务发布平台等行为帮助用户制造虚假点击数据，扰乱排序结果，原告北京百度网讯科技有限公司（“**百度**”）将被告深圳市我爱网络技术有限公司（“**我爱网络**”）诉至海淀区人民法院，要求判令被告消除影响并赔偿经济损失及合理开支共计500万元。

- 海淀法院认为，被告虚增目标网站点击量的行为，实质是制造虚假的用户搜索需求，使搜索结果呈现与关键词更加匹配，增加目标网站在搜索引擎中的权重，以干扰原告搜索引擎的排序算法。该行为不仅增加了百度维护正常搜索运营服务的各项成本，破坏原告提供的正常服务环境，还扰乱了市场竞争秩序，构成《反不正当竞争法》第二条中规制的不正当竞争行为。经审理，法院一审判决我爱网络公司登报消除影响并赔偿经济损失200万元及合理开支5万元。该案系全国首例涉人工刷量平台干扰搜索引擎算法不正当竞争纠纷案。

- **最高院在个案中明确合同条款违反《反垄断法》原则上应认定无效：吉利公司等十三家驾驶培训机构案**：2022年1月，最高院知识产权法庭公布了一宗涉及横向垄断协议纠纷案判决书（于2021年12月22日作出），认定**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，违反该规定的合同条款无效**，进而判决涉案联营协议及自律公约因属于法律禁止的横向垄断协议而全部无效。最高法认定《反垄断法》属于效力强制性规定的主要理由为：反垄断涉及国家整体经济运行效率和社会公共利益。该案就违反《反垄断法》的合同效力明确给出了倾向性意见，对未来类似案件的审理有一定的指导意义。此前，实践中对于《反垄断法》系属于管理性规定还是效力性规定存在争议，进而就违反《反垄断法》的协议是否无效存在不同观点和裁判结果。

如您希望了解中国反垄断法的进一步信息，敬请联系海问律师事务所合伙人钱晓强 (qianxiaoqiang@haiwen-law.com)、林熙翔 (linxixiang@haiwen-law.com)或其他海问律师事务所的律师。

2022-03-14