

君合专题研究报告



2023年1月29日

2022 年中国反垄断领域工作简要盘点

2022 年是中国反垄断领域工作继续全面及深入展开的一年，反垄断立法、执法、司法方面均体现出加速趋势。

1. 反垄断立法

2022 年 6 月 24 日，经过第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议的审议，全国人大常委会发布《中华人民共和国反垄断法》（“《反垄断法》”）（2022 修订），自 2022 年 8 月 1 日起正式施行。修订后的《反垄断法》强调党的领导、强化竞争政策的基础地位、丰富和细化了对垄断协议的规制、较大幅度调整了经营者集中审查制度，并且在行为主体、违法行为范围、罚款金额、责任类型等多个方面度提高了法律威慑力。

紧随其后，市场监管总局于 2022 年 6 月 27 日发布了一系列相关配套规定的征求意见稿，包括《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）》、《经营者集中审查规定（征求意见稿）》、《禁止垄断协议规定（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）》、《禁止滥用市场支配地位行为规定（征求意见稿）》、以及《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定（征求意见稿）》，向社会公开征求意见。

2022 年 11 月 18 日，为加强反垄断司法，依法公正高效审理垄断民事纠纷案件，维护公平竞争秩序，在 2012 年发布的《最高人民法院关于审理因垄

断行为引发的民事纠纷案件适用法律若干问题的规定》基础上，最高人民法院（“最高法”）起草了《最高人民法院关于审理垄断民事纠纷案件适用法律若干问题的规定（公开征求意见稿）》（“《司法解释征求意见稿》”），向社会公开征求意见。《司法解释征求意见稿》不仅对反垄断程序性事项，比如管辖权、举证责任分配等作出了更为详细的规定，对反垄断实体性事项，比如相关市场界定、违法行为的认定要件等，也都有一些扩张性解释。总体而言，该征求意见稿进一步细化与明确了反垄断司法审理规则，提高了对司法裁判的可预期性，有助于实现立法、执法与司法之间的连贯性。

除《反垄断法》以及配套法规、司法解释的立法进展以外，各省级市场监管部门也发布了若干反垄断合规指引。据不完全统计，截止 2022 年底，全国共有 16 个省发布了 24 部本行政区域内的反垄断合规指引。

2. 反垄断执法

(1) 经营者集中审查数据

自 2008 年 8 月 1 日起至 2022 年 12 月 31 日止，根据我们统计，相关执法机构共无条件批准了 4748 件案件（包括简易案件在内），56 件附条件案件，3 件禁止集中案件。2022 年全年，市场监管总局共审结经营者集中案件 741 件。其中，无条件批准案件 736 件，附条件批准案件 5 件，禁止案件 0

件。与 2021 年相比，2022 年审结案件数量基本持平。

2022 年，市场监管总局审结并公布了 45 件未依法申报违法实施经营者集中案件（截至 2022 年 12 月 31 日），与去年的 95 件相比数量有较为明显的回落。在 45 起案件中，3 件罚款金额为 30 万元人民币（占比约 6%），3 件罚款金额为 40 万元人民币（占比约 6%），40 件罚款金额达到顶格 50 万元人民币（占比约 89%）（存在同一案件中不同经营者罚款金额不同的情形），平均处罚金额与 2021 年相比基本持平，显示出市场监管总局对未依法申报案件维持了较高水平的处罚力度。尤其值得注意的是，新《反垄断法》大幅提升了针对违法实施经营者集中的行政处罚力度。不具有排除、限制竞争效果的经营者集中将被处以最高 500 万元的罚款，与原《反垄断法》相比增幅达到 10 倍；而具有或可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中将被处以最高上一年度销售额 10% 的罚款。这意味着新《反垄断法》生效后，违法实施经营者集中的成本将显著提升。

就附条件批准的经营者集中案件而言，自 2022 年 1 月 1 日起至 2022 年 12 月 31 日止，市场监管总局共公布了 5 起附加限制性条件批准的经营者集中案件；未公布任何违反经营者集中附加限制性条件的行政处罚决定，未做出禁止经营者集中的决定。

（2）经营者集中审查试点委托

为深入推进公平竞争政策实施，进一步提升经营者集中反垄断审查效能，市场监管总局于 2022 年 7 月 8 日发布《市场监管总局关于试点委托开展部分经营者集中案件反垄断审查的公告》，试点委托北京、上海、广东、重庆、陕西等 5 个省（直辖市）市场监督管理部门（“**试点省市局**”）实施部分经营者集中案件反垄断审查工作。

根据市场监管总局公布的数据，五个月来，市场监管总局共委托试点省市局审查经营者集中案件 135 件，占同期申报量的 32.7%。就审查用时而言，试点省市局委托审查案件从立案到审结平均用时 17.8 天，与市场监管总局基本保持一致。

（3）反垄断调查案件

自 2022 年 1 月 1 日起至 2022 年 12 月 31 日止，市场监管总局合计公布了 15 件垄断协议案件；9 件滥用市场支配地位案件。基于这些案件的公开处罚决定内容，市场监管总局以及省级市场监管部门采取的处罚措施包括：责令停止违法行为，没收违法所得，以及销售额 1%-5% 的罚款。其中，有 8 件案件中的经营者被处以没收违法所得的行政处罚，有 2 件案件中的经营者被处以上一年度 5% 营业额的罚款比例（其他均在 1%-4% 之间）。

3. 反垄断诉讼

2022 年反垄断诉讼的趋势特点，可从最高法公布的 10 件反垄断典型案例中予以管中窥豹。该等典型案例具有如下共同特点：

- （1）严厉打击垄断行为，尽力降低垄断行为的影响与风险。
- 在“驾校联营”横向垄断协议纠纷案中，法院明确了认定涉及横向垄断协议的民事行为无效的原则与方式，具体而言，合同条款中违反反垄断法禁止性规定的内容原则上无效，如果合同无效部分会影响其他部分效力的，则其他部分也应无效；
- 在“茂名混凝土企业横向垄断协议”反垄断行政处罚案中，法院明确了一致性市场行为和信息交流两个因素可以证明“其他协同行为”的存在，继而由经营者对其一致性行为做合理

解释：

- 在“威海水务集团”滥用市场支配地位纠纷案中，法院指出限定交易行为也可以是隐含的、间接的，因而实施限定交易行为造成的损失不仅包括直接损失，也包括减少的可得利益。该等案件细化了相关垄断纠纷的处理方式，对垄断行为的制裁与规制进一步增强。

(2) 聚焦民生热点，以保障人民群众利益为主要出发点。法院针对供水、机动车检测、幼教等关乎民生的领域中出现的垄断纠纷予以了高度关注，确保人民能够享受公平、充分的市场竞争带来的便利。

(3) 积极促进了行政执法标准与司法标准的协调统一。举例而言，

- 在“茂名混凝土企业横向垄断协议”反垄断行政处罚案中，法院明确了在计算罚款基数

(上一年度销售额)时，“上一年度销售额”中的“上一年度”应确定为与作出处罚时在时间上最接近、事实上最关联的违法行为发生年度；

- 在“海南消防检测企业横向垄断协议”反垄断行政处罚案中，法院明确了“上一年度销售额”中的“销售额”可以理解为全部销售额，并将过罚相当原则作为确定罚款数额的主要考量因素。上述案件填补了行政执法过程中相关概念的不确定性，为行政机关的裁量基准提供了指引。
- 在“延安混凝土企业”合同纠纷及横向垄断协议纠纷案中，法院对于反垄断执法机构处罚的垄断行为人判处承担赔偿责任，落实了行政执法与司法审判的衔接机制。

魏瑛玲 合伙人 电话：86-10-8519 1380 邮箱地址：weiyi@junhe.com

巩明芳 合伙人 电话：86-10-8553 7645 邮箱地址：gongmf@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

