

## 2019 年中国反垄断法回顾

2020 年 2 月 6 日

2019 年是《中华人民共和国反垄断法》（“**反垄断法**”）颁布实施的第十一个年头。中国发布了反垄断法的首次修订草案，并颁布了多项新规章，意在增进反垄断执法的透明度和效率，同时对中国反垄断法律和美国及欧盟反垄断法律之间的显著区别进行了梳理。

过去一年，国家市场监督管理总局（“**市场监管总局**”）附加限制性条件（即救济措施）批准了 5 笔交易，相较于 2018 年的 4 笔略有增加。这 5 笔交易的平均审查时间约为一年。2019 年，市场监管总局并未否决任何交易。尽管市场监管总局对重大交易的审查依然耗时较长，但对于绝大多数不太复杂的交易，市场监管总局的审查速度更快、流程也更趋简化，这一点尤其凸显于对涉及美国企业的审查。

此外，市场监管总局及其地方分支机构继续针对原材料和汽车产业的限制竞争行为（包括市场分配协议和有条件定价等）开展执法。值得注意的是，维持转售价格行为依然是执法重点。

### 一、反垄断法修订和市场监管总局的新规章

2020 年 1 月 2 日，市场监管总局发布了反垄断法实施十一年以来的首次正式《〈反垄断法〉修订草案（公开征求意见稿）》。此次修订所提议的内容有助于提高执法效率，并使中国反垄断法在某些方面向美国和欧盟的反垄断法规定靠拢。但另一方面，此次修订同时也显示出了中国与美国和欧盟执法的主要区别。

在针对经营者集中交易的执法方面，市场监管总局的审查期限可以在特定情形下“**停钟（暂停审查期间）**”。根据目前的反垄断法修订草案，停钟机制适用于以下情形：(1) 经申报人申请或者同意；(2) 经营者按照国务院反垄断执法机构的要求补交文件、资料期间；及 (3) 对附加限制性条件建议进行磋商期间。暂停审查期间可能会造成短暂的延迟，但总体上降低了因为审查超出 180 天最长期限而使经营者集中双方必须撤回并再次提交申请的可能性，进而提升了审查程序的效率。

反垄断法修订草案还纳入了用以确定互联网领域经营者是否具有垄断地位的额外因素。修订后，中国法院须将网络效应、规模经济、锁定效应以及企业掌握和处理相关数据的能力纳入考量范围。这一修订可能导致对互联网企业的审查加强，这与世界众多反垄断机构增强对科技企业审查的趋势是一致的。

另外的几项修订从救济措施的类别和范围两方面加大了针对垄断违法行为的处罚力度。其中一项拟议修订授权市场监管总局对应当申报而未申报即实施经营者集中的企业处以上一年度销售额百分之十以下的罚款，替代现行的最高定额处罚 50 万元人民币（约合 7.2 万美元）。修订草案还指出经营者实施垄断行为“构成犯罪的，依法追究刑事责任”，但未明确说明哪些行为将被认定为刑事犯罪。

反垄断法修订体现了中西方反垄断法的一些显著差异。例如，拟议修订包括禁止“不公平的高价”，但西方法域通常不存在类似的反垄断法概念。

此外，2019 年 9 月 1 日，市场监管总局出台了三部反垄断暂行规定，以求简化和明确针对特定限制竞争行为的规定。

- **垄断协议。**《禁止垄断协议暂行规定》明确，具有竞争关系的经营者就商品或者服务达成的横向协议（例如固定价格、限制产量和分割销售市场协议）和固定或限定转售价格的协议将被认定为垄断协议，但对所有其他协议将采用更为灵活的“合理原则”进行分析。合理原则考虑的因素包括导致协议成立的事实、市场竞争的状况、交易双方的市场份额和市场控制力，以及协议对市场和消费者的影响等。
- **滥用市场支配地位。**《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》明确了市场监管总局如何认定市场支配地位。对于互联网等新业态经营者，市场监管总局可以考虑各种因素和模型，包括经营模式、用户数量、网络效应、锁定效应、技术特性、市场创新及掌握和处理相关数据的能力。法规还详述了何种行为构成滥用市场支配地位以及从事该等行为可能的“正当理由”，例如法律法规规定、社会公共利益影响、经济运行效率和经济发展影响、经营者的业务发展、未来的投资和创新方面影响、经营者正常经营及实现正常效益所必须，以及能够使交易相对人或者消费者获益。
- **行政垄断。**《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》明确规定了一些中国行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力排除、限制竞争的行为。市场监管总局可就行政机关排除、限制竞争的行为提出指导和处理建议，但不能直接进行处罚。作为向更加开放的市场体系迈进的一步，该法规旨在针对 (1) 以行政权力直接或者间接授予特定经营者排他性权利；或 (2) 限制商品、服务和投资在中国各地区自由流动的行为。

## 二、经营者集中审查

### (一) 经营者集中审查决定

中国经营者集中审查最显著的进步是提高了处理简易案件的效率。2019年，市场监管总局发出要求的次数似乎比前几年少，审查的速度也更快。这一点在对涉及美国企业的经营者集中审查上尤为明显。有推测称，市场监管总局提高行动效率在某种程度上是为避免在中美贸易谈判期间出现拖延。相比之下，2018年高通经过20个月的审查期后未获得中国批准，因而放弃收购恩智浦，也有推测称是受贸易紧张局势的影响<sup>1</sup>。

值得注意的是，市场监管总局在2019年并未完全阻止任何交易。此外，市场监管总局继续依赖各种行为性救济措施，例如分持协议、不歧视承诺和“公平定价”承诺。与之相反，在美国，执法机构对行为性救济措施逐渐持怀疑态度，已经开始强调并日益倾向于“结构性”救济措施（即剥离）。

当然，对于适用救济措施的复杂案件，审查所需时间仍然较长。2019年附加限制性条件的五个案件平均审查时间约一年。在适用的救济措施方面，市场监管总局的做法与美国和欧盟的规定也大有不同。

### 科天收购奥宝科技案

2019年2月，市场监管总局针对一笔半导体设备行业的经营者集中交易适用了行为性救济措施。交易为科天公司（“科天”，占全球工艺控制设备市场50%至55%的市场份额）收购奥宝科技有限公司（“奥宝科技”，占某特种应用市场和先进封装沉积设备市场10%至20%的市场份额）<sup>2</sup>。考虑到排挤竞争对手的因素，市场监管总局认为这一经营者集中会在相关市场造成排除、限制竞争效果。市场监管总局要求科天、奥宝科技及集中后实体：(1) 本着公平、合理、无歧视的原则，继续与中国市场上的沉积和/或蚀刻设备制造商交易；(2) 不得对中国客户以任何方式进行搭售或捆绑销售等不公平交易条件；以及(3) 对信息采取保护措施，防止奥宝科技获得与科天交易的中国市场竞争者的信息。

---

<sup>1</sup> “高通交易取消，中国否认与贸易摩擦有关”（2018年7月26日），Cao Li & Raymond Zhong, 纽约时报，见 <https://www.nytimes.com/2018/07/26/technology/qualcomm-china-trade-war.html>。

<sup>2</sup> “市场监管总局关于附加限制性条件批准科天公司收购奥宝科技有限公司股权案反垄断审查决定的公告”（2019年2月13日），见 [http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/xwxc/201902/t20190220\\_290940.html](http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/xwxc/201902/t20190220_290940.html)（中文）。

## 卡哥特科收购德瑞斯案

2019年7月，市场监管总局针对卡哥特科集团（“卡哥特科”）收购德瑞斯集团（“德瑞斯”）部分业务（活跃于商船和海上船舶装卸设备和服务市场业务）的交易附加资产分持和行为性救济措施的限制条件。<sup>3</sup>卡哥特科和德瑞斯是中国舱口盖市场最大的两家供应商，分别占市场份额的15%-20%和40%-45%。卡哥特科和德瑞斯还分别占商船滚装设备市场20%-25%和30%-35%的份额。市场监管总局得出结论，该收购交易将大幅提升商船舱口盖、滚装设备、船货起重机和锚绞车产品及售后服务市场的集中度。因此，市场监管总局要求两家企业在两年内相互保持独立性并设置防火墙，使两家企业在这段时间不得实现整合的利益（正如中国监管机构在其他交易中多次使用的方法）。此外，市场监管总局还要求卡哥特科在五年内公平参与市场竞争，不在中国市场对相关产品实施涨价，且不得限制向中国客户提供相关产品。

## 高意收购菲尼萨案

2019年9月，市场监管总局针对高意股份有限公司（“高意”）收购菲尼萨股份有限公司（“菲尼萨”）的交易附加资产分持和行为性救济措施的限制条件。两家企业均在光通信器件市场经营。<sup>4</sup>高意和菲尼萨是全球波长选择开关市场最大的供应商，市场份额分别为10%-15%和30%-35%。这一交易将把中国和全球波长选择开关市场的主要竞争者从三个减少到两个，而市场监管总局认为中国和全球波长选择开关市场技术密集，进入壁垒高，进入可能性不大。为消除顾虑，市场监管总局要求两家企业在至少三年内相互保持独立性并设置防火墙。市场监管总局还要求交易双方以公平合理的条款供应波长选择开关，不得歧视客户。

## 花园与帝斯曼新设合营企业案

2019年10月，市场监管总局针对浙江花园生物高科股份有限公司（“花园”）与皇家帝斯曼有限公司（“帝斯曼”）拟议新设合营企业（“合营企业”）的交易附加资产分持和行为性救济措施的限制条件。<sup>5</sup>合营企业的设立旨在生产7-脱氢胆固醇（“DHC”），系维生素D3的关键中间体化合物。花园和帝斯曼加在一起，将控制中国和全球几个维生素市场50%以上的DHC供应，使相关企业能够提高价格。作为救济措施，市场监管总局要求合营公司独立于花园和帝斯曼运营五年，事实上与针对高意收购菲尼萨交易提出的资产分持要求相似。市场监管总局还要求花园、帝斯曼和合营企业除特定情形外不得向第三方公开胆固醇和维生素D3价格。

<sup>3</sup> “市场监管总局关于附加限制性条件批准卡哥特科集团收购德瑞斯集团部分业务案反垄断审查决定的公告”（2019年7月5日），见 [http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/ftjz/201907/t20190712\\_303428.html](http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/ftjz/201907/t20190712_303428.html)（中文）。

<sup>4</sup> “市场监管总局关于附加限制性条件批准高意股份有限公司收购菲尼萨股份有限公司股权案反垄断审查决定的公告”（2019年9月18日），见 [http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/ftjz/201909/t20190920\\_306948.html](http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/ftjz/201909/t20190920_306948.html)（中文）。

<sup>5</sup> “市场监管总局关于附加限制性条件批准浙江花园生物高科股份有限公司与皇家帝斯曼有限公司新设合营企业案反垄断审查决定的公告”（2019年10月16日），见 [http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/ftjz/201910/t20191018\\_307455.html](http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/ftjz/201910/t20191018_307455.html)（中文）。

## 诺贝尔斯收购爱励案

2019年12月，市场监管总局针对诺贝尔斯公司（“诺贝尔斯”）收购爱励公司（“爱励”）的交易附加结构性和行为性限制条件。两家企业均活跃于汽车用铝薄板市场。<sup>6</sup>诺贝尔斯和爱励是中国汽车车身铝薄板内板市场的前两大供应商，分别占市场份额的65%-70%和5%-10%。他们在中国汽车车身铝薄板外板市场所占份额与内板市场相同。此次收购将把中国汽车车身铝薄板内板市场的主要参与者从五家减少到四家，将中国汽车车身铝薄板外板市场的主要参与者从三家减少到两家。市场监管总局提出的限制性条件包括要求诺贝尔斯、爱励和集中后实体剥离爱励在欧洲经济区内全部的汽车车身铝薄板内板和外板业务。这一救济措施域外适用于欧洲而非中国，颇不寻常。

### （二）对违反申报义务的处罚

市场监管总局有权对未履行反垄断法规定的经营者集中申报义务的当事方处以50万元人民币以下（约合7.2万美元）的罚款和/或取消未申报的交易（尽管后一种权力从未行使）。在其他条件相同的情况下，市场监管总局会对故意无视报告义务的行为处以更高的罚款，而对采取救济措施并配合市场监管总局调查的相关方给予较轻处罚。

2019年，市场监管总局加大对“抢跑”行为的处罚力度，处罚案件从2018年的12起增加到17起，罚款额度为20万元人民币（约2.9万美元）至40万元人民币（约5.7万美元）。在过去一年的17笔交易中，有7笔涉及非中国当事方。

## 三、市场监管总局执法行动

延续2018年的趋势，市场监管总局及其地方分支机构针对多个行业采取了执法行动，以汽车和原材料行业最为突出，主要针对限定转售价格和其他纵向垄断协议行为。

### （一）针对垄断协议的执法

市场监管总局针对垄断协议的执法行动重点在于汽车制造商限定转售价格的行为和混凝土企业的非法市场分配协议。例如，2019年的最大一笔罚金1.628亿元人民币（约合2,300万美元），处罚对象是长安福特汽车有限公司（“长安福特”），原因是其限定在重庆市的转售价格。据称，长安福特制定了《价格表》，签订了《价格自律协议》，并限定了下游经销商一些整车的最低转售价格。罚金金额相当于长安福特2018年重庆地区销售额的4%。<sup>7</sup>与之相似，2019年12月，

<sup>6</sup> “市场监管总局关于附加限制性条件批准诺贝尔斯公司收购爱励公司股权案反垄断审查决定的公告”（2019年12月20日），见 [http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/ftjgz/201912/t20191220\\_309365.html](http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/ftjgz/201912/t20191220_309365.html)（中文）。

<sup>7</sup> “市场监管总局对长安福特实施纵向垄断协议依法处罚”（2019年6月5日），见 [http://www.samr.gov.cn/xw/zj/201906/t20190605\\_302109.html](http://www.samr.gov.cn/xw/zj/201906/t20190605_302109.html)（中文）。

江苏省市场监督管理局对丰田汽车（中国）投资有限公司（“丰田”）进行处罚，因丰田达成垄断协议：(1) 要求经销商在互联网平台采用统一的转售价格；和 (2) 对个别车型“限制最低转售价格”。丰田被处以 8,760 万元人民币罚金（约合 1,256 万美元），相当于其 2016 年度销售额的 2%。<sup>8</sup>

针对混凝土市场，浙江省市场监督管理局于 2019 年 5 月对 8 家企业达成协议执行市场配额机制划分衢州市预拌混凝土市场的行为共计处以 770 万元人民币（约合 110 万美元）罚金，分别占这些企业 2017 年度销售额的 1%。<sup>9</sup>2019 年 10 月，广东省市场监督管理局针对 19 家混凝土企业在茂名市本地市场达成类似协议的行为处以 765 万元人民币（约合 110 万美元）罚金。<sup>10</sup>

## （二）针对滥用市场支配地位的执法

市场监管总局还公布了两起滥用市场支配地位的行政处罚案件。2019 年 4 月，上海市市场监督管理局对伊士曼（中国）投资管理有限公司（“伊士曼”）处以 2,438 万元人民币（约合 350 万美元）罚金，相当于伊士曼 2016 年度销售额的 5%。伊士曼在中国大陆销售乳胶漆的成膜助剂。经认定，该企业与国内涂料企业签订含有限制最低采购数量条款的排他性协议，要求的最低采购数量相当于其中五家客户每年需求量的 80%，另一家客户每年需求量的 60%。监管机构还认定伊士曼达成排他性协议，在客户的总采购量达到其总需求量一定比例的情况下，给予客户最惠国待遇。<sup>11</sup>在这一执法行动中，中国的做法似乎呼应了西方国家的顾虑，认为有条件定价（例如在一定数量条件下加大折扣的做法）会阻碍竞争。

2019 年 5 月，天津市市场监督管理委员会认定天津市自来水集团有限公司（“天津自来水”）——天津市市南主城区内城市公共自来水供水服务的独家供应商，强迫建设二次供水设施的房地产开发商使用天津自来水子公司生产的某些产品。天津自来水被处罚金 740 万元人民币（约合 106 万美元），占天津自来水 2016 年销售额的 3%。<sup>12</sup>报道称，由于企业的积极配合和补救行动，市场监管总局只实施了小额处罚。

---

<sup>8</sup> “市场监管总局发布丰田汽车（中国）投资有限公司垄断案行政处罚决定书”（2019 年 12 月 27 日），见 [http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/xzcf/201912/t20191227\\_309552.html](http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/xzcf/201912/t20191227_309552.html)（中文）。

<sup>9</sup> “市场监管总局发布对衢州市 8 家混凝土企业实施垄断协议案的行政处罚决定书”（2019 年 5 月 23 日），见 [http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/xzcf/201905/t20190529\\_301526.html](http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/xzcf/201905/t20190529_301526.html)（中文）。

<sup>10</sup> “茂名混凝土垄断案举行行政处罚听证会”（2019 年 10 月 29 日），见 [http://amr.gd.gov.cn/zwdt/xwfbt/content/post\\_2661135.html](http://amr.gd.gov.cn/zwdt/xwfbt/content/post_2661135.html)（中文）。

<sup>11</sup> “市场监管总局发布伊士曼公司滥用市场支配地位案行政处罚决定书”（2019 年 4 月 16 日），见 [http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/xzcf/201904/t20190429\\_293241.html](http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/xzcf/201904/t20190429_293241.html)（中文）。

<sup>12</sup> “市场监管总局发布天津市自来水集团有限公司滥用市场支配地位案行政处罚决定书”（2019 年 7 月 12 日），见 [http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/xzcf/201907/t20190712\\_303427.html](http://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/xzcf/201907/t20190712_303427.html)（中文）。

## 四、总结

过去一年，中国在完善反垄断执法和提高执法效率方面迈出了崭新的一步。反垄断法修订草案和相关暂行规定的出台能够帮助在中国经营的企业建立更加明确的预期，但中国反垄断执法与西方相比仍有显著差异。实质上，即便中国通过更快的经营者集中审查提高了效率，但在某些执法原因（比如“不公平的高价”）和针对违法行为使用的救济措施上，与西方有关机构采用的救济措施类型相比，中国的做法仍然十分不同。

---

如果阁下对本文讨论的事项有任何问题，请联系以下律师或者阁下在达维的经常联系人。

Arthur J. Burke	212 450 4352	<a href="mailto:arthur.burke@davispolk.com">arthur.burke@davispolk.com</a>
Ronan P. Harty	212 450 4870	<a href="mailto:ronan.harty@davispolk.com">ronan.harty@davispolk.com</a>
Jon Leibowitz	202 962 7050	<a href="mailto:jon.leibowitz@davispolk.com">jon.leibowitz@davispolk.com</a>
Mary K. Marks	212 450 4016	<a href="mailto:mary.marks@davispolk.com">mary.marks@davispolk.com</a>
Suzanne Munck	202 962 7146	<a href="mailto:suzanne.munck@davispolk.com">suzanne.munck@davispolk.com</a>
Howard Shelanski	202 962 7060	<a href="mailto:howard.shelanski@davispolk.com">howard.shelanski@davispolk.com</a>
Miranda So 苏雯华	+852 2533 3373	<a href="mailto:miranda.so@davispolk.com">miranda.so@davispolk.com</a>
Jesse Solomon	202 962 7138	<a href="mailto:jesse.solomon@davispolk.com">jesse.solomon@davispolk.com</a>
Lijun (Annie) Yan 晏丽珺	+86 10 8567 5010	<a href="mailto:annie.yan@davispolk.com">annie.yan@davispolk.com</a>
Howard Zhang 张新华	+86 10 8567 5002	<a href="mailto:howard.zhang@davispolk.com">howard.zhang@davispolk.com</a>