

第3章 竞争法

2024年，中国的竞争法规体系得到进一步丰富完善。立法方面，多部行政法规、部门规章、反垄断指南和相关文件等得以公布。执法方面，经营者集中审查数量和垄断行为公开行政处罚数量与上一年相比略有减少。反不正当竞争方面，反不正当竞争法的第三次修订工作有所推进，监管部门针对商业贿赂的监管和执法力度不断加强，反腐败高压态势持续。

法律法规的修订和制度的完善

反垄断法方面，2024年1月22日，国务院公布并施行修订后的《关于经营者集中申报标准的规定》，经营者集中申报门槛有所提高。2024年3月25日，国家发展和改革委员会、国家市场监督管理总局等八部门联合公布《招标投标领域公平竞争审查规则》，并于2024年5月1日起施行。2024年6月13日，国务院对外发布《公平竞争审查条例》，该条例已自2024年8月1日起施行。2024年10月13日，国家市场监督管理总局公布并施行《公平竞争审查举报处理工作规则》。

除上述行政法规和部门规章外，2024年，国家市场监督管理总局发布了多部反垄断领域指南和相关文件。具体而言，包含《关于行业协会的反垄断指南》《经营者反垄断合规指南》《标准必要专利反垄断指引》《横向经营者集中审查指引》《经营者集中反垄断申报指导手册》《经营者集中简易案件反垄断审查申报表》《经营者集中简易案件公示表》等。此外，国家市场监督管理总局还发布了《关于药品领域的反垄断指南（征求意见稿）》《违反〈中华人民共和国反垄断法〉实施经营者集中行政处罚裁量权基准（征求意见稿）》《公平竞争审查条例实施办法（征求意见稿）》等文件。其中，《关于药品领域的反垄断指南》已于2025年1月23日由国务院反垄断反不正当竞争委员会正式发布，《关于原料药领域的反垄断指南》随之废止。《公平竞争审查条例实施办法》和《违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）》也已先后于2025年2月28日和2025年3月25日由国家市场监督管理总局正式发布。

反不正当竞争法方面，2024年5月6日，国家市场监督管理总局发布《网络反不正当竞争暂行规定》，该规定已于2024年9月1日起正式施行。2024年12月21日，十四届全国人大常委会第十三次会议审议了《反不正当竞争法（修订草案）》。2024年12月25日，中国人大网公布《反不正当竞争法（修订草案）》征求意见。2025年1月10日，国家市场监督管理总局正式发布《医药企业防范商业贿赂风险合规指引》。

垄断协议行为监管动态

2024年1月至12月，国家市场监督管理总局在官网公布8起关于垄断协议行为的处罚案件。这些公开案件均涉及横向垄断协议行为，具体而言，涉案当事人分别为焦作市二手车流通协会和本行业经营者、福州市房地产估价协会、云南省砚山县11家制砖企业、新疆5家岩棉企业、湖南湘西自治州13家机动车检测机构、安徽省蚌埠市怀远县10家瓶装液化气经营者、天津市10家机动车检测公司、六盘水市23家机动车检测企业。

滥用市场支配地位行为监管动态

滥用市场支配地位方面，2024年1月至2024年12月，国家市场监督管理总局官网公布了7起处罚案件。其中包含上海市的医药企业、金融信息服务企业案件，以及广西壮族自治区、山西省、四川省、海南省、山东省等地的公用事业企业案件。值得注意的是，前述金融信息服务企业滥用市场支配地位案是中国首起金融数据领域滥用市场支配地位行政处罚案。

经营者集中行为监管动态

国家市场监督管理总局公布的官方数据显示，2024年国家市场监督管理总局审结经营者集中案件643件，其中无条件批准623件、受理后申报方撤回申报19件、附加限制性条件批准1件涉及半导体行业的案件。另一方面，2024年国家市场监督管理总局共在其官网上公布了3件未依法申报违法实施经营者集中行政处罚案件。

反垄断法相关司法动态

2024年6月24日，最高人民法院发布《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解释》，该解释已于7月1日起正式施行。该解释基于2022年新修订的《反垄断法》，并吸收多年司法审判中形成的实践经验，对2012年发布的《最高人民法院关于因垄断行为引发的民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》进行了全面、大幅的修订。

此外，2024年最高人民法院和各地方人民法院公布了“米线生产商”横向垄断协议案、“有线数字电视加扰信号服务公用企业”滥用市场支配地位案、“天然气公司”捆绑交易案、“蔬菜批发市场”滥用市场支配地位案、“交通信号控制机”横向垄断协议案等多个典型反垄断案件。此外，“工业润滑油生产商”滥用市场支配地位案作为反垄断民事纠纷“检察院抗诉第一案”也值得关注。

行受贿监管动态

2024年,中国反腐败和反贿赂工作仍旧保持高压态势。据中央纪委国家监委通报,2024年全国纪检监察机关立案87.7万件,处分88.9万人,坚持受贿行贿一起查,立案行贿人员2.6万人,移送检察机关4,271人。

医药领域反腐败和反贿赂的监管和执法力度仍未见放缓,相关配套制度不断细化。作为被中央纪委国家监委在2024年内反复提及的权力集中、资金密集、资源富集领域之一,可以预见医药领域在2025年仍将是中国的反腐败和反贿赂工作的重点关注领域。除医药领域之外,金融、能源等领域的反腐败和反贿赂的监管和执法力度也在不断加强。

此外,二十届中央纪委四次全会部署2025年任务时强调要“坚决查处那些老是拉干部下水、危害一方的行贿人,加大跨境腐败治理力度”,结合中国近年来在反腐败、反贿赂方面的国际合作的持续深化,跨境贿赂行为的打击力度在今后可能也会持续增强。

<建议>

1. 关于中国国内竞争法的相关法律法规

① 尽快完成《反垄断法》相关实施细则和操作指南修订工作

2024年,多项反垄断法规和指南相继出台。中国的反垄断法律体系日益完善,这一点值得肯定。但另一方面,仍有部分相关实施细则和操作指南尚未得到相应修订。希望尚未修订的相关实施细则和操作指南尽快完成修订并予以颁布。

② 明确加重处罚的适用条件和处罚的认定标准

新《反垄断法》增加了加重处罚(二倍以上五倍以下)的规定。但是对于加重处罚的适用条件(“违反本法规定,情节特别严重、影响特别恶劣、造成特别严重后果的”)以及处罚的认定标准,至今尚未出台详细的指南,希望加以明确。

③ 进一步完善《外商投资安全审查办法》

《外商投资安全审查办法》虽然自2021年1月18日起施行,但对属于外商投资安全审查适用范围的具体行业、审查和决定的标准、审批程序的细节等都存在不明确之处,希望通过颁布操作指南和实施细则予以明确。

④ 减轻标准必要专利的披露义务,明确善意谈判制度的具体操作方法

2024年11月4日公布的《标准必要专利反垄断指引》在现行《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定》和《关于知识产权领域的反垄断指南》的基础上,进一步完善了中国的标准必要专利领域的反垄断制度,这一点值得肯定。但该指引针对经营者规定了严格的必要专利信息披

露义务,这种披露义务可能会阻碍标准的推广与实施。希望适当减轻经营者的披露义务。此外,指引为具体落实FRAND原则而对善意谈判及其程序和要求作出了规定,但这些规定需要进一步细化。希望提供善意谈判制度的具体操作方法。

⑤ 进一步细化《关于行业协会的反垄断指南》

2024年1月10日发布施行的《关于行业协会的反垄断指南》为反垄断领域中的行业协会自律合规工作和主管部门监督管理工作提供了指导,对于加强行业协会反垄断合规工作具有重要意义。希望进一步细化该指南的部分规定(例如垄断协议的豁免制度、行业协会内部合规管理等)。

⑥ 加快推进经营者集中相关配套执法基准、审查指导等的出台工作

2024年12月,国家市场监督管理总局出台了《横向经营者集中审查指引》,进一步完善了经营者集中审查规则,其内容对经营者集中申报也具有极大的参考意义。为进一步提升经营者集中申报审查制度的执法、审查效果和透明度,希望加快推进《非横向经营者集中审查指引》的出台工作。

2. 关于垄断协议

⑦ 明确安全港制度的操作标准,扩大制度的适用范围

新《反垄断法》引入了安全港制度,规定经营者的市场份额低于一定标准的,免于适用纵向垄断协议。随后,2022年6月下旬颁布的《禁止垄断协议规定(征求意见稿)》明确了该制度下市场份额等的操作标准,但在2023年3月公布的《禁止垄断协议规定》中市场份额基准已被删除。希望尽快出台实施细则等详细说明该制度的操作标准。此外,新《反垄断法》排除了安全港制度在横向垄断协议情形下的适用,这使得有利于市场长期健康发展的市场份额较低的企业之间的合作在一定程度上受到了限制。希望将安全港制度的适用范围扩大到横向垄断协议。

⑧ 明确纵向垄断协议可否适用宽大制度

《禁止垄断协议规定》进一步细化了宽大制度的申请和认定程序,这一点值得肯定。但该规定并未将宽大制度适用范围限定于横向垄断协议,而是概括性地规定为“经营者达成垄断协议的”,该制度在实践中是否适用于纵向垄断协议尚且不明。希望加以明确。

⑨ 明确个人追责制度的操作标准

关于垄断协议的监管,新《反垄断法》引入了个人追责制度,但相关规定仍然只是原则性内容,希望尽快出台实施细则和操作指南,详细说明该项制度操作标准。

3. 关于滥用市场支配地位

⑩ 慎重考虑引入禁止大型企业等滥用优势地位的制度，或对其中的不明确之处作出说明

2024年12月下旬颁布的《反不正当竞争法（修订草案）》（征求意见稿）第十五条引入了禁止大型企业等滥用优势地位的制度。尽管其有利于维护中小企业的利益，但其中“大型企业等”的定义和范围、“优势地位”和“明显不合理”的认定标准、“其他扰乱公平竞争秩序的行为”的涵盖内容等仍存在不明确之处，希望充分听取外资企业的意见，审慎评估此类规定的引入，或对前述不明确之处予以厘清，以避免不适当地扼杀企业在市场中的竞争行为。

⑪ 对大型企业支付应付账款和货款进行指导

为防止大型企业滥用市场优势地位，出现拖延承包单位款项等行为，国务院出台了《保障中小企业款项支付条例》和《优化营商环境条例》等，并已正式实施。2025年3月国务院公布了修订后的《保障中小企业款项支付条例》，意在进一步规范大型企业的拖欠账款行为。为确保上述条例得到全面贯彻落实，希望政府能够对包括国有企业在内的大型企业予以强有力的指导，以确保其按照交易合同支付应付账款和货款。

⑫ 放宽对知识产权的过度限制

《关于知识产权领域的反垄断指南》也对行使知识产权时应考虑的反垄断法的执行原则作出了规定，即无论专利权人是否已签署同意适用FRAND原则的声明，一律要求在FRAND条件下对标准或非标准必要专利发放许可。我们担心这种对知识产权的过度限制可能会妨碍创新。从法律性质来看，专利权是一项具有独占性和排他性的权利，因此希望能够充分考虑到专利权的这一性质，同时参考其他各国相关法律法规的执行情况，在运用相关法律法规以及操作指南时确保一致性。

4. 关于经营者集中

⑬ 对经营者集中申报审查制度的不明确之处作出说明

新《反垄断法》中明确规定，应当健全经营者集中分类分级审查制度，依法加强对重要领域的经营者集中的审查，这一点值得肯定。另一方面，以下几个方面仍存在不明确之处，可能会导致经营者难以作出判断，包括：经营者集中申报时的“经营者集中”和“控制权”的构成条件、是否需要进行经营者集中申报的判断标准、审查和决定的相关标准和思路。《经营者集中审查规定》公布施行后，上述不明确之处得到了一定程度的说明，但其中“控制权”的构成条件依然不够明确。希望出台相关实施细则和操作指南，对这些标准及思路作出明确说明。

⑭ 进一步优化简易申报制度的操作，缩短案件的受理和审查时间

进行经营者集中申报时，从提交材料到正式受理，所需时间因交易的具体情况而异，导致有些情况下耗时过长。尽管通过对简易申报制度的操作进行优化，以及授权地方反垄断执法机构审查一些简易申报制度适用案件，上述情况已经有所改善，但希望通过进一步优化相关制度的操作，缩短案件的受理和审查时间。

5. 关于滥用行政权力排除、限制竞争的行为

⑮ 完善制止滥用行政权力排除、限制竞争的行为的规定

《反垄断法》中针对滥用行政权力实施排除、限制竞争行为的罚则仅是由上级机关责令改正和对直接责任人员给予处分，反垄断执法机关仅拥有向有关上级机关提出依法处理建议的权限，对于行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织实施的垄断行为，缺乏遏制力。希望针对行政垄断行为，适当加大对于行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织的处理力度，并要求这些行政机关和组织对其行政垄断行为而受到损害的经营者承担损害赔偿赔偿责任。同时，希望根据事实情况追究因行政垄断行为而获利的经营者的法律责任。

6. 关于商业贿赂

⑯ 加快推进《反不正当竞争法》修订工作，完善法规内容

现行的《反不正当竞争法》在某些方面依然存在着不明确之处，包括：认定商业贿赂所涉及的佣金和折扣“如实入账”的判断标准、“利用职权或者影响力影响交易的单位或者个人”的具体范围、认定为商业贿赂后的罚则适用标准。截至2025年3月，《反不正当竞争法》第三次修订仍未完成。希望尽快推进修订工作，借此次法律修订之机，明确上述标准。