

蛇年回顾： 中国反垄断执法的关键变化及马年展望

随着全球地缘政治紧张局势加剧、供应链仍持续受扰、围绕关键技术的跨境监管与审查亦趋于收紧，中国2025年进一步强化反垄断执法，推动塑造市场秩序、维护产业安全与战略韧性。这趋势在经营者集中审查及垄断行为执法中最为明显，监管介入亦更为频繁且深入。因此，涉及中国元素的跨境交易的可预期性有所下降，企业在华经营所面临的反垄断合规风险亦随之上升。

下列十二项主题概括了蛇年期间中国反垄断执法的实践影响，亦反映了在未来一年持续影响执法走向的要点：

- 一、经营者集中审查中附加限制性条件的案件数量明显增多，且禁止决定再度出现
- 二、在涉及敏感领域的交易中，未达经营者集中申报标准但被要求申报的风险明显上升
- 三、执法结果趋严：两宗交易被禁止、一宗交易被责令恢复至交割前状态
- 四、附加的限制性条件主要集中于保障中国供应链连续性、维护市场准入及“不劣于原有条件”等方面
- 五、执法更加规范：明确“抢跑”的处罚标准，并加强对限制性条件履行情况的监督
- 六、进一步厘清经营者集中审查流程，梳理对非横向集中的审查思路
- 七、为纵向垄断协议引入“安全港”原则，但对转售价格维持安排保持更严格的态度
- 八、境内滥用市场支配地位案件仍聚焦公用事业与医药行业
- 九、在垄断协议及妨碍调查案件中，个人责任风险上升
- 十、涉外反垄断调查更为显著，且实际影响更大
- 十一、平台反垄断治理趋严，且结合反不正当竞争及“软性”措施进行执法
- 十二、司法机关持续细化裁判标准，并进一步优化裁判思路

1. 经营者集中审查中附加限制性条件的案件数量明显增多，禁止决定再度出现

2025年，中国经营者集中审查整体上进一步向更具干预性的方向发展。相比此前一年较温和的审查节奏，国家市场监督管理总局（以下简称“市场监管总局”）在蛇年¹期间作出六宗附加限制性条件批准决定以及两宗禁止决定，监管介入程度之高，为自中国经营者集中审查制度建立以来所未见。被要求附加限制性条件批准的案件覆盖具有战略性、供应敏感性或与技术相关的多个行业，包括农业综合经营（邦吉全球有限公司收购蔚特有限公司股权案）、航空货运（全日空控股株式会社收购日本货物航空株式会社股权案）、半导体设计软件（新思科技公司收购安似科技公司股权案）、网络安全与网络测试（是德科技有限公司收购思博伦通信公司股权案）、锂资源开发（智利国家铜业公司与智利化工矿业公司新设合营企业案）以及汽车零部件（美国车桥制造控股有限公司收购道莱斯集团公众有限公司股权案）（请参见我所 2025 年 7 月简讯）。同期，市场监管总局作出的两宗经营者集中禁止决定分别是武汉用通医药有限公司收购山东北大高科华泰制药有限公司股权案（以下简称“武汉用通案”），以及佛山市南海区蓝鸟燃气有限公司与佛山市南海区南官燃气有限公司等经营者新设合营企业案（以下简称“佛山市南海区新设合营企业案”）。

¹ 2025 年 1 月 29 日至 2026 年 2 月 16 日期间。

对于交易方而言，在涉及敏感产品、市场高度集中或关键技术供应链的交易中，即便中国并非交易目标的主要收入来源地，仍需高度关注中国经营者集中申报日益成为决定交易能否推进的“关键卡点”这一风险。考虑到市场监管总局的审查结果的不确定性增加，交易方更有必要及早就申报策略、利益相关方沟通以及潜在附加限制性条件寻求专业意见，并将相关考量纳入交易前阶段的常规评估之中。

2. 在涉及敏感领域的交易中，未达经营者集中申报标准但被要求申报的风险明显上升

蛇年期间，市场监管总局更为频繁地行使法定权力，要求未达到经营者集中营业额申报标准的交易进行申报。其背后的法律依据并不复杂：如有证据表明某项交易已经或可能产生排除、限制竞争效果，即便未达到营业额门槛，市场监管总局仍可依法要求经营者进行申报。从公开披露的案件看，被要求申报的交易主要集中于若干敏感领域，包括半导体设计（[新思科技公司收购安似科技公司股权案](#)）、医药供应链（[武汉用通案](#)）、网络安全产品（[是德科技有限公司收购思博伦通信公司股权案](#)）、芯片产品（[高通公司收购 Autotalks 公司案](#)）以及地方公用事业基础设施（[佛山市南海区新设合营企业案](#)）。

这一趋势改变了未达申报标准的交易（尤其是涉及敏感领域）在实务上的执行方式。以往通常被视为无需申报、可直接推进的交易，市场监管总局如今可能在交易后期介入并要求申报，从而显著拉长整体交易时间表，并给交易带来更长期的不确定性。相应的实务影响主要体现在：如何在交易文件中设定最后交割期限、过渡期经营限制的安排，以及交易方是否主动与市场监管总局提前沟通，以避免在交易后续阶段中被“叫停”而陷入被动处境。

3. 执法结果趋严：两宗交易被禁止、一宗交易被责令恢复至交割前状态

市场监管总局在过去一年的经营者集中审查中亦有作出禁止决定，并在个别案件中要求对已实施的集中恢复至交易前状态。两宗被禁止的境内交易均未达到营业额申报标准：一宗涉及医药供应链中国上游供给控制及下游依赖关系引起的竞争关注（[武汉用通案](#)，参见我所 [2025 年 8 月简讯](#)），另一宗涉及在地方公用事业市场高度受限背景下合营安排可能带来的协同行为与定价风险（[佛山市南海区新设合营企业案](#)，参见我所 [2026 年 2 月简讯](#)）。上述案件中两点尤为值得注意。第一，即便相关交易未达到营业额申报标准，如引起竞争关注，市场监管总局仍可能作出禁止决定。第二，在武汉用通案中，市场监管总局在交易完成近六年后才要求交易方对该交易进行申报，并要求解除已实施的集中。

市场监管总局的上述做法，提高了误判中国经营者集中风险的后果，也进一步凸显了交易方有必要通过提出充分且具有可执行性的附加限制性条件，以降低面临禁止决定或被责令恢复至交易前状态的风险。同时，这一执法趋势亦对交易完成后整合措施的整体节奏及其不可逆程度提出了更高要求。尽管已公开的两宗禁止案件均发生于中国境内主体之间，但其所反映的执法逻辑并不仅限于境内交易。在事实基础相似的情况下，理论上市场监管总局可能将其适用于在中国具有重要业务的跨国交易。

4. 附加的限制性条件主要集中于保障中国供应链连续性、维护市场准入及“不劣于原有条件”等方面

在过去一年获市场监管总局附加限制性条件批准的六宗案件中，相关附加条件的安排呈现出较为一致的特征，均有以保障中国供应链连续性、维持市场准入以及防止中国客户交易条件恶化为出发点的行为性承诺。具体而言，类似的附加限制性条件通常包括合同连续性安排、供给承诺、类似公平合理非歧视原则（FRAND）的要求、互操作性相关安排，以及对搭售或捆绑行为的限制，并辅以相应的信息披露、报告及监督机制。由此可见，市场监管总局所附加的限制性条件并非仅停留在宏观层面的市场结构，而是更侧重于确保交易完成后存在切实可行的供应安排，并限制交易方在交割后对中国客户不利调整交易条件的空间。

市场监管总局在经营者集中审查中采用行为性附加限制性条件，本身并非新现象，但其对经营活动的实际影响仍不容低估。此类附加条件可能在长达十年的期间内，对经营者的定价管理、合同安排、产品规划及争议处理形成持续的约束。此外，此类附加条件通常配备较为严格的持续履行、报告及监督要求，需要经营者持续投入资源并明确内部责任归属。因此，在中国，附加限制性条件更应被视为一种将监管限制延伸至交易交割后的长期经营约束，而非仅是交易完成前需要满足的一项程序性要求。

5. 执法更加规范：明确“抢跑”的处罚标准，并加强对限制性条件履行情况的监督

2025 年，市场监管总局在对“抢跑”行为的执法中进一步明确了以裁量基准为导向的执法取向。2025 年 3 月，市场监管总局发布《[违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）](#)》，就罚款数额的起算点、加重及减轻情节以及具体裁量因素的调整逻辑作出更为明确的说明（参见我所 [2025 年 4 月简讯](#)）。从已公布的执法决定来看，在该裁量框架下，即便相关交易本身不引发实质性竞争问题，交易方仍可能仅因“抢跑”这一程序性违法行为而被处以具有实际分量的罚款。尤其是在案件受理或获得批准前，若交易方已经采取不可逆实施步骤，处罚风险更为明显（参见我所 [2025 年 7 月简讯](#)）。同时，市场监管总局亦持续关注既往经营者集中附加限制性条件的履行情况，通过开展调查以核实所附条件是否得到切实遵守（例如 [英伟达公司收购迈络思科技有限公司案](#)，详见下文主题十）。

市场监管总局针对程序性违法行为的执法后果进一步清晰化。“抢跑”行为（如未经批准实施集中）面临更加可预期且更为严厉的执法处理。蛇年期间，市场监管总局在三宗案件中就未经批准实施集中行为作出处罚决定，分别为 [广州市建筑集团有限公司收购广东宏业投资开发集团有限公司股权违法实施经营者集中案](#)（2025 年 6 月 25 日）、[浙江省人才发展集团有限公司与浙](#)

江省公众信息产业有限公司设立合营企业违法实施经营者集中案（2025年12月23日）以及华新（中国）投资有限公司收购杭州华新电力线缆有限公司股权涉嫌违法实施经营者集中案（2026年1月16日），罚款金额集中在人民币170万元至175万元区间（约合18.4万至18.9万英镑）。这些执法实践进一步表明，交易方需要建立并严格执行内部合规控制机制，确保在获得批准前不进行任何交割或其他实施交易的步骤。

6. 进一步厘清经营者集中审查流程，梳理对非横向集中的审查思路

市场监管总局持续推进经营者集中审查流程的规范化和透明化。2025年9月，市场监管总局整合并更新了经营者集中申报文件的内容要求（参见我所2025年10月简讯），并在其经营者集中在线申报系统新增了公开查询功能。2025年12月，市场监管总局发布《非横向经营者集中审查指引》，与于2024年底发布的《横向经营者集中审查指引》相衔接。该非横向经营者集中指引基于国际通行的实践细化了定性与定量的分析方法，并对纵向封锁效应及混合并购的相关竞争问题提供了更为结构化的分析框架（参见我所2026年1月简讯）。

尽管审查流程和相关审查指引的规范化在整体上有利于交易方理解和应对审查要求，但这并不必然意味着审查过程会因此变得更为简易。在实践中，审查方式的标准化往往伴随着更为结构化的问题设置、更深入的数据要求，以及对交易方竞争叙事更细致的核查。因此，交易团队宜在交易早期即着手梳理数据完整性、客户结构以及客户转换情况等相关问题，并据此合理安排中国申报及应对工作的资源配置。

7. 为纵向垄断协议引入“安全港”原则，但对转售价格维持安排保持更严格的态度

2025年，纵向协议的合规边界得到进一步明确。市场监管总局2025年12月发布修订版《禁止垄断协议规定》，明确了纵向垄断协议“安全港”规则的具体适用标准。其中，对于不涉及转售价格维持的纵向安排，如经营者在协议期间相关市场的市场份额低于15%，原则上不予禁止，从而为部分风险较低的纵向限制的合规评估提供了更明确的指引。相比之下，市场监管总局对于涉及转售价格维持的纵向协议采取了更为严格的态度，只有在协议存续期间各方在相关市场的市场份额均低于5%，且各方的年度营业额均低于人民币1亿元（约合1050万英镑）的情况下，方有可能适用“安全港”规则（参见我所2026年1月简讯）。

上述变化对企业在中国的商业行为安排具有重要影响。对于以非价格型约束为主的分销模式（例如独家安排），若相关市场界定与市场份额评估具备充分、可信的分析基础，“安全港”规则在合规评估中提供一定确定性。相较之下，任何直接或间接影响转售价格的安排，即使以“建议价”等间接形式体现，仍面临较高的合规风险。

8. 境内滥用市场支配地位案件仍聚焦公用事业与医药行业

在滥用市场支配地位领域，境内案件的执法重点仍在与民生密切相关的行业，尤以公用事业和医药领域为代表。这一执法重点在蛇年期间立案并结案的相关案件中有所体现，包括两宗在城市供水领域的公用事业案件（当涂县首创水务有限公司滥用市场支配地位案、抚州公用水务有限公司滥用市场支配地位案），以及一宗涉及原料药市场的医药案件（潍坊中源医药有限公司滥用市场支配地位案）。在上述案件中，市场监管总局重点关注在客户缺乏现实替代选择的情形下，经营者限制获取必要投入品或服务的相关行为类型，包括利用独家供给地位限制下游选择、不合理高价、拒绝交易，以及附加不公平交易条件等。

对于处在民生相关行业，或利用交易相对方对其供给/服务的较高依赖性的企业而言，若其相关行为被认定为限制获取必要投入品或服务，或被认定为利用交易相对方既有的依赖关系，则在滥用市场支配地位领域可能面临更高的合规风险。在中国市场集中度较高的背景下，上述关注重点同样适用于经营者集中审查。

9. 在垄断协议及妨碍调查案件中，个人责任风险上升

蛇年期间，在垄断协议执法及妨碍反垄断调查案件中，市场监管总局对个人责任的关注意识明显上升。2025年的执法实践显示，市场监管总局在对相关经营者作出行政处罚之外，亦会单独对与垄断协议的协调或实施行为相关的个人以及拒绝、阻碍反垄断调查的个人处以罚款等行政处罚。例如，上海信谊联合医药药材有限公司等经营者达成并实施垄断协议案（2025年3月21日），以及四川协力制药股份有限公司等七名当事人拒绝、阻碍反垄断调查案（2025年5月27日）。

上述执法动向凸显了中国企业加强反垄断合规培训的现实必要性。个人责任风险上升意味着合规风险很大程度上取决于员工在日常工作中的判断和做法，例如员工如何与竞争对手接触、如何处理涉及竞争敏感性的商业信息，以及在监管介入时如何配合调查。因此，合规培训的重点不应仅停留在制度层面的宣示，而在于划定清晰的行为红线，促进员工形成稳定、可预期的合规行为方式。在实践中，妨碍反垄断调查的风险往往在检查初期即迅速显现，而在这一阶段相关员工通常尚未获得充分内部指引或法律支持，其应对行为更容易依赖其直觉判断，存在合规隐患。

10. 涉外反垄断调查更为显著，且实际影响更大

过去一年中，市场监管总局公开披露了多起涉外反垄断调查，相关案件既涵盖经营者行为调查，也涉及与经营者集中相关的合规问题。部分案件在推进过程中，市场监管总局仅对调查范围及进展情况进行较为有限的披露，而未披露更多细节（例如谷歌公司相关反垄断调查、英伟达公司收购迈络思科技有限公司案及高通公司收购 Autotalks 公司案）。此外，至少有一项调查被公开宣布暂停（即杜邦公司相关反垄断调查），虽然该做法在程序上较为少见，但市场监管总局未就暂停的具体原因作公开说明。尽管上述案件所涉行业各不相同，但其共同点在于均涉及大型美国企业集团。

从市场监管总局对这些案件的处理方式看，市场监管总局倾向于在关键节点对外披露调查，但又没有详细说明执法依据和程序立场。尽管仅凭公开资料难以判断相关调查背后更为广泛的背景，但整体执法取向与市场监管总局负责人罗文于 2024 年底所作表态基本一致，即涉外反垄断执法将在战略性重要领域稳妥、有序地推进。

11. 平台反垄断治理趋严，且结合反不正当竞争及“软性”措施进行执法

市场监管总局在数字经济领域的监管覆盖范围持续扩大，并行运用反垄断法的平台治理工具与反不正当竞争执法工具的趋势愈发明显。2025 年修订的《反不正当竞争法》，为规制线上经营行为提供了更多法律路径，即使经营者不具有市场支配地位，市场监管总局亦可针对涉及数据、算法、技术、平台规则以及“内卷式竞争”等行为开展执法（参见我所 2025 年 11 月简讯）。除正式执法行动外，市场监管总局对各类“软性”监管措施的运用亦更为频繁，包括约谈、监管指引、合规要求提示以及行业沟通等形式。这类方式在传递监管预期的同时，在实践中亦经常形成事实上具有约束力的行为准则。综合来看，围绕平台相关经营行为的审查路径更加多元，涵盖定价管理、同等条件安排、排序与推荐机制，以及平台对商户规则的制定等方面。

在中国运营的线上平台企业，应持续审视其产品和定价治理安排。合规风险不仅来自于明显的排他性行为，也可能逐步显现在收费结构设计、排序与激励机制、促销安排、算法决策规则，以及平台与商户之间的信息不对称等层面。企业在开展合规评估（尤其是算法相关行为评估）时，市场监管总局发布的八起网络不正当竞争典型案例可为企业提供有价值的参考。

12. 司法机关持续细化裁判标准，并进一步优化裁判思路

2025 年，司法机关在竞争法领域持续明确实体适用标准及程序要求，相关实践指引主要来自最高人民法院及包括知识产权法院在内的专门法院。值得注意的是，最高人民法院于 2025 年 9 月发布在民生领域的反垄断典型案例，围绕限制性安排的识别与定性、实质重于形式的裁判思路，以及后续损害赔偿诉讼中损失推定与损失计算的方法等问题进行了探讨（参见我所 2025 年 9 月简讯）。总体来看，上述司法实践在法律适用明确化的层面整体呈现出持续、稳定的推进态势，并进一步强化了更以规则为基础的反垄断法实施环境。

展望未来

步入马年，我们预计市场监管总局将延续当前更具干预性的执法取向。在经营者集中领域，未达申报标准交易所面临的后续不确定性仍是交易方需重点关注的风险，特别是当交易涉及被认为具有敏感属性、对供应中国市场具有重要影响时，或市场集中度较高的行业情况下。在垄断协议及滥用市场支配地位执法方面，监管机构预计将继续将执法资源重点投向民生相关行业及平台领域，并辅以更细化的规则以及已经公布的执法指引与典型案例。与此同时，随着司法机关通过已公布案件逐步阐明具体适用标准，反垄断执法也逐步走向更加制度化、规则化的格局，企业应对此充分考虑并关注到执法结果引发后续争议解决风险上升的可能性。

联系人



杨蔼欣

合伙人

T: + 852 2901 7275

E: natalie.yeung@slaughterandmay.com



李沛聪

法律顾问

T: + 852 2901 7202

E: Alexander-PC.Lee@SlaughterandMay.com

London

T +44 (0)20 7600 1200

F +44 (0)20 7090 5000

Brussels

T +32 (0)2 737 94 00

F +32 (0)2 737 94 01

Hong Kong

T +852 2521 0551

F +852 2845 2125

Beijing

T +86 10 5965 0600

F +86 10 5965 0650

Published to provide general information and not as legal advice. © Slaughter and May, 2026.
For further information, please speak to your usual Slaughter and May contact.

www.slaughterandmay.com