



SLAUGHTER AND MAY

司力达律师事务所

中国反垄断法发展动态

2026 年 4 月

目录

1.	引言	2
2.	经营者之间的垄断协议	3
3.	滥用市场支配地位	5
4.	经营者集中审查（合并控制）	8
5.	《反不正当竞争法》	14
6.	违法行为的后果	16

1. 引言

- 1.1 近年来，随着数字经济迅速发展和全球商业环境的深刻变化，中国《反垄断法》及其相关法律体系经历了重大发展与更新，以应对日趋复杂的法律挑战。
- 1.2 其中最具标志性的事件，当属修订后的《反垄断法》于 2022 年 8 月生效。修订后的《反垄断法》构建了竞争法律制度的基本框架和原则，并配套了一系列实施条例和指南进行细化规定（其中相当一部分已于 2022 年修法后陆续发布或更新）。尽管如此，《反垄断法》的若干方面仍然存在较大的解释空间，实践中仍需参考中国执法机构的现行执法实践，而此类执法实践本身也可能在不断调整之中。
- 1.3 总体而言，《反垄断法》所禁止的垄断行为主要可以划分为以下几大类别¹：
- 经营者之间达成的垄断协议（详见下文第 2 节内容）；
 - 滥用市场支配地位（详见下文第 3.1 至 3.10 节内容）；
 - 滥用知识产权（详见下文第 3.11 至 3.14 节内容）；以及
 - 具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中（详见下文第 4 节内容）²。
- 1.4 除《反垄断法》外，中国还设有单独的《反不正当竞争法》的规制体系。某些经营行为即使未触犯《反垄断法》，但若被认定为扰乱市场竞争秩序，或以其他方式损害其他经营者和消费者的合法权益，仍可违反《反不正当竞争法》。《反不正当竞争法》近期已于 2025 年 10 月作出修订。新修订的《反不正当竞争法》除新增了专门针对数字经济平台的条款外，还引入了禁止“内卷式”竞争的规定，此举正呼应中国对盲目提供折扣而引发恶性价格战进行综合整治的整体政策导向。
- 1.5 《反垄断法》和《反不正当竞争法》均由国家市场监督管理总局及其地方各级机构（以下统称**市场监管总局**）负责实施。市场监管总局有权对违法主体开展调查、处以罚款或作出其他行政命令。此外，由于这两套法律制度均允许提起私人民事诉讼，相关违法主体也可能招致民事责任（如损害赔偿）。
- 1.6 本刊物旨在概述《反垄断法》与《反不正当竞争法》的主要内容，并梳理市场监管总局近期的执法动向。需要注意的是，随着市场监管总局持续审查和完善现行规则及指南，上述监管制度仍在不断发展。在中国开展业务的企业应密切跟踪监管动态，以确保其商业行为持续合规。此外，对于涉及中国因素的跨境并购交易，交易方应该充分了解中国的经营者集中制度，以便全面评估监管风险及审查流程对项目时间表的影响。

¹此外，《反垄断法》还禁止行政机关滥用行政权力排除、限制竞争，但此内容不在本刊物的讨论范围之内。

²就跨境并购而言，《反垄断法》规定达到相关申报标准的交易必须履行强制性、具有暂停实施效力的经营者集中申报（详见下文第 4.2 至 4.5 节内容）。此外，根据《外商投资法》的规定，涉及特定“敏感行业”的交易还可能需要额外接受国家发展和改革委员会开展的国家安全审查。

2. 经营者之间的垄断协议

横向垄断协议的禁止性规定

- 2.1 《反垄断法》禁止经营者达成具有排除、限制竞争效果的协议，即“垄断协议”。就此，市场监管总局已明确指出“协议”并不限于书面合同，还可包括经营者之间采取“实质上存在协调一致”的行为。³ 认定经营者之间是否存在协同行为，可参考经营者的市场行为是否具有一致性以及经营者之间是否进行过信息交流等因素。
- 2.2 与《欧洲联盟运作条约》第 101 条类似，在中国反垄断制度下，以下类型的“横向”协议（即在同一市场中具有竞争关系的经营者之间达成的协议）被认定为行为本身即构成违法，而无需证明其具有排除、限制竞争效果：
- 固定或变更商品价格
 - 限制商品的生产数量或者销售数量
 - 分割销售市场或者原材料采购市场
 - 限制购买或开发新技术、新设备
 - 联合抵制交易
- 2.3 禁止横向垄断协议的进一步指引载于最新修订，并自 2026 年 2 月 1 日起施行的《禁止垄断协议规定》。例如，在数字经济领域中，该规定明确禁止具有竞争关系的经营者利用数据、算法、技术及平台规则等手段，达成或实施垄断协议的行为。
- 2.4 《反垄断法》不仅禁止直接参与垄断协议，组织其他经营者达成垄断协议或者为其他经营者达成垄断协议提供实质性帮助同属违法（即使该行为人本身并非协议当事方）。所谓的“轴辐协议”（Hub-and-spoke cartel）即属此类情形（例如，供应商协助其经销商从事固定价格或分割市场的行为）。同样，行业协会也应注意避免参与组织或“促成”其会员之间达成任何垄断协议。

纵向垄断协议的禁止性规定

- 2.5 类似于其他主要竞争法体系，《反垄断法》同样禁止处于供应链不同层级的经营者之间达成的协议（即纵向垄断协议）。
- 2.6 纵向垄断协议通常仅在其产生排除、限制竞争效果的情况下才被禁止。然而，转售价格维持（Resale Price Maintenance，即供应商指定其产品在下游转售的价格或利润空间）在《反垄断法》下被推定为违法，但当事人可以通过证明该协议不具有排除、限制竞争的效果来推翻该违法推定。这是 2022 年《反垄断法》修订中引入的一项值得关注的变化，旨在解决市场监管总局

³详见《禁止垄断协议规定》第五条。

历来所采取的“行为本身即构成违法”认定路径与中国法院在审理转售价格维持案件中倾向关注反竞争效果之间的不一致。

2.7 最新修订的《禁止垄断协议规定》为特定的纵向垄断协议确立了“安全港”制度。⁴ 针对转售价格维持协议，适用安全港须同时满足市场份额和营业额的双重门槛；而其他纵向垄断协议则仅以市场份额为适用门槛。最终版本的门槛标准自 2026 年 2 月 1 日起施行，详见下表 1。

表 1：纵向垄断协议适用“安全港”机制的门槛标准

协议类型	市场份额标准	营业额标准
转售价格维持协议	协议各方各自在协议期间相关市场每一年度的市场份额均低于 5%	协议各方各自在每一年度的营业额均低于人民币 1 亿元
其他纵向垄断协议	协议各方各自在协议期间相关市场每一年度的市场份额均低于 15%	无营业额门槛

注：若某项纵向垄断协议涉及经营者的多个“交易相对人”，则在适用上述门槛标准时，应将各交易相对人视为同一“当事方”并合并计算市场份额（就转售价格维持协议而言，还包括营业额）。

豁免制度

2.8 类似于其他主要竞争法体系，即使某项协议不符合“安全港”的范围或者因其他原因被认定构成垄断协议，《反垄断法》第二十条规定了市场监管总局在特定情形下仍可适用的有限豁免。经营者若援引该条款，必须证明其同时满足以下所有条件：

- 该协议具有法定豁免事由，例如：改进技术、研究开发新产品；提高产品质量、降低成本、增进效率；增强中小经营者竞争力；实现社会公共利益；或者为保障对外贸易和对外经济合作中的正当利益；
- 该协议不会严重限制相关市场的竞争；且
- 能够使消费者分享由此产生的利益。

⁴详见《禁止垄断协议规定》第十七条。

3. 滥用市场支配地位

市场支配地位

- 3.1 《反垄断法》关于滥用市场支配地位的基本原则与《欧洲联盟运作条约》第 102 条整体类似。根据《反垄断法》的规定，市场支配地位是指经营者在相关市场内具有能够控制商品价格、数量或者其他交易条件，或者能够阻碍、影响其他经营者进入相关市场的能力的市场地位。
- 3.2 《反垄断法》列举了认定经营者具有市场支配地位时应当考虑的若干因素，包括：该经营者在相关市场的市场份额以及相关市场的竞争状况；该经营者控制销售市场或者原材料采购市场的能力；该经营者的财力和技术条件；其他经营者对该经营者在交易上的依赖程度；以及其他经营者进入相关市场的难易程度等。
- 3.3 尤为值得注意的是，与欧盟制度不同，《反垄断法》明确规定了可以推定经营者具有市场支配地位的市场份额门槛标准，详见下表 2。此外，《反垄断法》认可“共同市场支配地位”的概念，即相关滥用行为可能由两个及以上的经营者的共同实施。该概念已在执法实践中得到具体适用——尤其在医药领域。例如，在涉及**异烟肼原料药（2017 年）**、**扑尔敏原料药（2018 年）**和**葡萄糖酸钙原料药（2020 年）**的滥用市场支配地位案中，执法机构对在相关市场内开展经营的两家或三家公司的合计市场份额及整体市场支配力进行了综合评估，认定其共同具有市场支配地位。

表 2：《反垄断法》关于推定市场支配地位的市场份额标准

相关经营者数量	推定市场支配地位的相关市场合计份额
1	≥ 50%（二分之一或以上）
2	≥ 66.7%（三分之二或以上）
3	≥ 75%（四分之三或以上）

注：如涉及两个或以上经营者，其中有的经营者市场份额不足十分之一，不应当推定该经营者具有市场支配地位。

- 3.4 《反垄断法》明确指出，该基于较高的市场份额具有市场支配地位的推定可被其他因素推翻（而这一点也在司法案件中被确认）。例如，在“**奇虎诉腾讯案（2014 年）**”中，尽管腾讯在即时通信服务市场（instant messaging）的市场份额超过 80%，最高人民法院仍认定其不具有市场支配地位。最高人民法院在作出该认定时综合考量了与即时通信服务市场动态竞争特征相关的诸多其他因素，包括：中国境内即时通信服务市场竞争格局的动态变化；腾讯不具有控制该市场价格、数量或其他交易条件的能力；存在能够影响腾讯领先地位的有力竞争者；以及市场进入壁垒较低的证据。
- 3.5 《禁止滥用市场支配地位行为规定》就市场监管总局在认定市场支配地位时可考虑的因素提供了更为详细的指引。例如，知识产权的持有情况是评估经营者“财力和技术条件”的相关因素。在平台经济领域，经营者控制流量的能力以及掌握和处理相关数据的能力等因素也被纳入认定经营者是否具有市场支配地位的考量范围。

滥用行为

3.6 《反垄断法》的立法目的并非对经营者的商业成功施加惩罚。其监管重心在于“滥用”行为，此类行为可划分为两大类型：

- **剥削性滥用**：具有市场支配地位的经营者利用其市场地位剥削客户或供应商，例如以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品，或者没有正当理由而对条件相同的交易相对人在交易价格上实行差别待遇⁵；以及
- **排他性滥用**：具有市场支配地位的经营者利用其市场地位排斥竞争者，例如以低于成本的价格销售商品、拒绝交易、限定独家交易，以及搭售商品。

3.7 需要注意的是，上述滥用行为只有在缺乏正当理由的情况下才构成滥用。《禁止滥用市场支配地位行为规定》进一步指引了认定“正当理由”时可考虑的一般性因素（例如相关行为对经济运行效率、创新、公共利益等产生的影响），并针对上述各类具体行为分别列举了相应的“正当理由”的例子。

在数字经济领域的具体适用

3.8 鉴于近年对大型科技企业的监管审查力度不断加强，《反垄断法》现已明确规定，具有市场支配地位的经营者不得利用数据、算法、技术和平台规则等从事滥用行为。针对“科技巨头”最典型的反垄断执法案例是**阿里巴巴案（2021年4月）**。在该案中，市场监管总局对阿里巴巴在中国境内网络零售平台服务市场滥用市场支配地位，通过实施“二选一”（即一种排他性交易安排），实际上禁止商家在竞争性电商平台上销售商品的行为，处以创纪录的182亿元人民币（约合26.6亿美元）罚款。不久后，在**美团案（2021年10月）**中，市场监管总局基于美团在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场实施“二选一”行为，对其处以34.4亿元人民币（约合5.03亿美元）的罚款。2022年12月，市场监管总局对中文学术文献网络数据库运营商**中国知网（CNKI）**作出处罚，认定其滥用市场支配地位，包括限定学术出版机构将其论文独家提供给中国知网数据库。

3.9 近期，市场监管总局于2025年2月启动了多项滥用市场支配地位调查，其中包括对**谷歌**的调查（该项调查目前似已暂停）。2026年1月，市场监管总局对**携程**启动了涉嫌滥用市场支配地位的调查，相关调查目前仍在进行中。尽管具体事由尚未公开，但据了解，该调查涉及携程的网络自动价格监控及调价工具，而携程已于2026年3月**宣布**将停止使用该工具。

3.10 《禁止滥用市场支配地位行为规定》针对数字经济领域提供了具体指引。例如，该规定明确，交易相对人在交易数据、个体偏好、消费习惯等方面存在的差异，不应被视为“不同情形”，在判定交易相对人的条件是否相同时应予以排除。此外，针对新用户的首次交易在合理期限内开展的优惠活动，以及基于公平、合理、无歧视（FRAND）的平台规则实施的随机性交易，可构成实行差别交易条件的“正当理由”。

滥用知识产权

3.11 近年来，竞争法与知识产权保护之间的交叉关系已成为全球许多司法管辖区（包括中国）反垄断执法关注的重点。《反垄断法》明确禁止经营者滥用知识产权排除、限制竞争的行为。

⁵ 价格差别待遇案件在中国相对少见。截至目前，相关案例主要集中在针对最终客户的剥削性价格差别待遇，而非以排除竞争对手为目的的排他性价格差别待遇。

- 3.12 《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定》中载明了相关基本原则，该规定涵盖了经营者违反《反垄断法》的规定行使知识产权，达成垄断协议，滥用市场支配地位，实施具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中等垄断行为。尽管案件涉及知识产权这一事实本身通常不会改变反垄断分析的基本法律框架，但知识产权往往构成需要特别考虑的重要因素。
- 3.13 具体而言，在滥用市场支配地位的案件中，《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定》列举了专门针对知识产权许可（包括专利池）的若干滥用行为，例如：以不公平的高价许可知识产权、没有正当理由拒绝许可、强制被许可人接受一揽子不必要的许可、要求被许可人将其改进的技术进行排他性或者独占性回授，以及禁止被许可人对知识产权的有效性提出质疑等。
- 3.14 《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定》针对标准必要专利（SEPs）确立了概括性的法律框架。此外，市场监管总局于 2024 年 11 月另行发布了《标准必要专利反垄断指引》（此前于 2023 年 6 月公开征求意见）。该指引不具有法律约束力，但响应了全球范围内加强标准必要专利许可监管的大趋势⁶。该指引强调对相关利益相关方实施事前及事中监管与合规建设，并明确了标准必要专利权人所应承担的特定义务，例如须承诺按照公平、合理、无歧视（FRAND）原则进行标准必要专利许可。

⁶例如，欧盟曾提出一项新的标准必要专利监管立法提案。该提案于 2024 年 2 月经欧洲议会通过，但最终于 2025 年被欧盟委员会撤回。

4. 经营者集中审查（合并控制）

- 4.1 中国已经建立起一套成熟的依托于《反垄断法》的经营者集中审查制度。凡达到规定申报标准的“经营者集中”（具体定义见下文），均须向市场监管总局进行申报。在获得市场监管总局批准前不得实施集中，否则相关当事人将因“抢跑”行为而承担法律责任。中国经营者集中审查制度的核心要点梳理如下。

应当申报的交易

- 4.2 根据《经营者集中审查规定》，“经营者集中”是指经营者合并，或者经营者通过取得股权、资产取得对其他经营者的控制权，或通过合同等方式取得对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响。
- 4.3 与《欧盟合并条例》相类似，《反垄断法》对“控制权”采取较为宽泛的界定标准，要求综合考量多重因素。例如，除股东的表决权和高级管理人员任免权外，《经营者集中审查规定》明确指出，股东（大）会和董事会历史出席率及表决情况，同样与控制权认定具有相关性。
- 4.4 经营者集中申报义务亦适用于合营企业，即两个或两个以上经营者取得共同控制权的情形。需要注意的是，与欧盟不同，市场监管总局并不区分“全功能合营企业”与“非全功能合营企业”⁷。因此，紧密型联盟的安排在中国也可能受到经营者集中审查（例如：在 2014 年马士基、地中海航运和达飞拟组建 P3 联盟案中，该联盟一方面在中国经商务部审查后被禁止，而另一方面因不属于全功能合营企业而无需根据《欧盟合并条例》进行申报）。

申报标准

- 4.5 经营者集中同时满足下列标准的，应当事先向市场监管总局申报：
- (A) 参与集中的所有经营者中，至少有两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过 8 亿元人民币（约合 1.17 亿美元）；且
- (B) 满足以下任一标准：
- 参与集中的所有经营者上一会计年度在全球范围内的营业额合计超过 120 亿元人民币（约合 17.5 亿美元）；或
 - 参与集中的所有经营者上一会计年度在中国境内的营业额合计超过 40 亿元人民币（约合 5.84 亿美元）。
- 4.6 自《反垄断法》于 2022 年修订以来，市场监管总局更为频繁地行使主动审查权（call in），即依职权将未达到上述营业额申报标准但仍可能引发竞争关注的经营者集中纳入审查范围。这一兜底性审查权的制度初衷，在于规制近年尤其在数字经济领域引发广泛关注的“扼杀式并购”（Killer Acquisitions）⁸，即市场上的既有经营者通过收购新兴对手以扼杀未来竞争的行为。在 2025 年及 2026 年初，较具代表性的主动介入审查案件主要集中在若干敏感行业，包括半导体

⁷根据《欧盟合并条例》第 3(4)条，全功能合营企业是指能够在持续基础上履行一个独立经济实体全部职能的合营企业。

⁸值得注意的是，在《国务院关于经营者集中申报标准的规定》的征求意见稿中，曾提出过一项专门针对“扼杀式并购”的特定申报标准。然而，这一条款最终并未被纳入 2024 年 1 月发布的最终规定；尽管如此，市场监管总局仍可依托兜底性的主动审查权，对此类交易行使主动介入审查。

设计（[新思科技/安似科技案](#)）、医药供应链（[武汉用通医药/山东华泰制药案](#)）、网络安全产品（[是德科技/思博伦通信案](#)）、芯片组（[高通/Autotalks 案](#)）以及地方公用事业基础设施（[佛山瓶装液化石油气新设合营企业案](#)）。

审查时限与程序

4.7 市场监管总局在 2025 年 10 月起施行的《经营者集中申报规范》中，对经营者集中审查的要求与程序提供了详细指引。该文件旨在提供“一站式”的指引框架，以便企业在应对中国经营者集中审查程序时进行参考，其内容涵盖了从评估是否需要申报及适用何种程序（即普通程序或简易程序）、根据文件材料要求准备申报材料到提交申报并完成审查程序。部分核心要点总结如下。

4.8 收到申报后，市场监管总局可能在正式立案受理前向申报人提出一些初步问题或资料补充要求（这一过程可能需要数月）。法定审查时限自正式立案之日起计算。大多数适用简易程序（见下段）申报的交易通常在初步审查阶段（即自正式立案之日起的 30 个日历日内）获得批准。较为复杂的交易，包括需要与市场监管总局进行实质性沟通或涉及潜在救济方案讨论的交易，通常会进入进一步审查阶段（延长 90 个日历日），并在特定情形下可能进入延长进一步审查阶段（再延长 60 个日历日）。这些特定情形包括：（一）申报人提交的文件、资料不准确；（二）交易情况发生重大变化；或者（三）申报人同意。此外，市场监管总局在特定情形下有权中止计算审查期限（即所谓的“停钟”），例如申报人未按照规定提交文件、资料，或者出现对经营者集中审查具有重大影响的新情况。在执法实践中，特别是在涉及重大和/或实质性问题的复杂案件中，市场监管总局在行使该职权时拥有广泛的裁量权。对于符合下列条件之一且不太可能引发竞争关注的交易，可适用简易程序：

- (i) 在同一相关市场，参与集中的经营者所占的市场份额之和小于 15%，或在上下游市场，参与集中的经营者所占的市场份额均小于 25%；不在同一相关市场也不存在上下游关系的参与集中的经营者，在与交易有关的每个市场所占的市场份额均小于 25%；
- (ii) 参与集中的经营者在中国境外设立合营企业，合营企业不在中国境内从事经济活动的；
- (iii) 参与集中的经营者收购境外企业股权或者资产，该境外企业不在中国境内从事经济活动的；或
- (iv) 由两个以上经营者共同控制的合营企业，通过集中被其中一个或者一个以上经营者控制的。

4.9 中国绝大多数经营者集中申报案件均适用简易程序。根据市场监管总局发布的[统计数据](#)，2025 年其共审结经营者集中案件 706 件，同比增长约 9.8%。其中，适用简易程序审查的案件达 614 件（占 87%）。全年仅有 5 起案件被附加限制性条件批准⁹，且仅有 1 起禁止实施集中的案件¹⁰，体现了市场监管总局对不涉及实质性竞争问题的交易持续注重审查效率的导向。

⁹ 农业综合企业（[邦吉/蔚特案](#)）、航空货运（[全日空/日本货航案](#)）、半导体设计软件（[新思科技/安似科技案](#)）、网络安全与网络测试（[是德科技/思博伦通信案](#)）、锂矿开采（[智利国家铜业公司/智利化工矿业公司合营企业案](#)）。

¹⁰ 医药（[武汉用通医药/山东华泰制药案](#)）。

横向经营者集中审查指引

- 4.10 2024 年 12 月，市场监管总局发布了《横向经营者集中审查指引》。该指引是自 2008 年中国经营者集中审查制度实施以来的首份横向集中指引。
- 4.11 与欧盟委员会颁布的《横向并购指南》（简称为《欧委会横向并购指南》）一致，《横向经营者集中审查指引》旨在对市场监管总局如何审查横向并购交易提供详细指导。这是市场监管总局首次明确基于市场份额和市场集中度水平的指示性门槛标准，其规定相较于《欧委会横向并购指南》更为细化和具体。
- 4.12 例如，《欧委会横向并购指南》指出，如在一项交易中，参与方的合计市场份额低于 25%，则该项交易一般被推定为与共同市场兼容，故此不太可能会引起竞争关注。而《横向经营者集中审查指引》则对市场份额划分了更细致的区间，具体见下文表 3。

表 3：市场监管总局《横向经营者集中审查指引》界定的指示性市场份额区间

	合计市场份额				
	<15%	15-25%	25%-35%	35%-50%	>50%
中国	通常推定该交易不具有排除、限制竞争效果	一般情况下认为该交易不具有排除、限制竞争效果	该交易将受到重点关注	市场监管总局倾向认为该交易将具有排除、限制竞争效果	通常推定该交易具有排除、限制竞争效果
欧盟	推定该交易与共同市场兼容（即不会引起重大竞争关注）		未有明确规定（需根据具体案件进行分析）		

- 4.13 在上述两套制度中，市场集中度同样被视为衡量竞争状况的重要指标，通常以 HHI 指数（赫芬达尔-赫希曼指数）进行衡量。下文表 4 对比了市场监管总局与欧盟委员会在经营者集中审查中对 HHI 水平的评估标准。

表 4：指示性市场集中度标准（HHI 指数）的对比

市场监管总局的指引		欧盟委员会的指引
指示性风险水平	HHI 指数	
一般情况下认为该交易不具有排除、限制竞争效果	- 集中后 HHI 指数 <1000；或 ΔHHI 指数 <100	判断不存在竞争关注的初步指标： - 集中后 HHI 指数：1000-2000，且 ΔHHI <250；或 - 集中后 HHI 指数 >2000，且 ΔHHI <150
该交易将受到全面审查	- 集中后 HHI 指数：介于 1000-1800；且 ΔHHI 指数 >100	
通常推定该交易具有排除、限制竞争效果	- 集中后 HHI 指数 >1800；且 ΔHHI 指数 >200	

- 4.14 除了对上述可量化因素作出评估外，市场监管总局在进行集中审查时还会考虑一系列其他因素，例如潜在的效率提升及社会公共利益（包括就业、中小经营者权益及环境保护）。对于涉及平台经济领域的经营者集中，市场监管总局还会考虑到平台规则、数据及算法等因素是否有利于促成协调行为。
- 4.15 值得注意的是，《横向经营者集中审查指引》规定，市场监管总局在进行审查时，也会考虑政府补贴对竞争产生的潜在影响。与欧盟委员会通过《外国补贴条例》（于 2023 年年中生效）专门设立针对外国政府补贴的单独审查制度不同，中国选择将对政府补贴（无论来自国内还是国外）的审查纳入市场监管总局经营者集中审查框架之内。这一制度安排或表明中国更倾向于采取灵活而综合的监管方式，以应对日益复杂的企业活动。

非横向经营者集中审查指引

- 4.16 2025 年 12 月，市场监管总局发布了《非横向经营者集中审查指引》，主要针对纵向集中（即供应链不同层级的参与方进行的合并交易）和混合集中（侧重于相邻或互补市场的参与方进行的合并交易）提供了细化指引。
- 4.17 与《横向经营者集中审查指引》类似，《非横向经营者集中审查指引》同样提出了用于指示性竞争风险分析的市场份额门槛标准。与欧盟委员会非横向合并指南的对比详见下文表 5：

表 5：非横向经营者集中的指示性市场份额门槛标准对比

	参与方在各个相关市场的 市场份额：	一名（或多名）参与方在任何相关市场的市场份额：		
	<25%	25-35%	>35%	>50%
中国	通常推定该交易不具有排除、限制竞争效果	该交易引起竞争关注的 可能性低，但需基于 个案的市场竞争状况 综合评估	倾向认为引起竞争关 注，该交易将受重点 分析	通常推定该交易具有 排除、限制竞争效果
欧盟	合并后实体在各相关市场的市场份额： <30%		合并后实体在各相关市场的市场份额： >30%	
	如合并后 HHI 指数低于 2000，则是判断不存在竞争关注的初步指标		未有明确规定（需根据具体案件进行分析）	

- 4.18 具体而言，《非横向经营者集中审查指引》旨在应对有关数字平台经营者集中交易的常见竞争关注。例如，该指引列明，纵向集中的投入封锁可能表现为不同的形式，包括限制知识产权许可、减慢商品升级迭代速度、降低互操作性、限制数据访问、关闭应用程序接口及阻碍商品供应渠道等。《非横向经营者集中审查指引》还提出纵向集中的其他重要问题，例如获取上下游竞争者的竞争性敏感信息及集中后上下游市场实施自我优待的可能性。
- 4.19 《非横向经营者集中审查指引》还关注到，涉及在相邻市场运营的电子平台的经营者集中交易可能引发基于“生态系统”（ecosystem）的竞争关注，即此类交易可能增加网络效应及增强用

户“粘性”。该基于“生态系统”的竞争损害理论似乎与欧盟委员会在涉及电子平台之经营者集中交易所采用的审查方法有着异曲同工之妙（如其在 2023 年 9 月禁止实施 [Booking/eTraveli 合并案](#)）。

救济措施

- 4.20 如果市场监管总局认为某项交易会对竞争产生不利影响，交易方可向市场监管总局提交附加限制性条件的救济方案。此过程通常涉及市场监管总局及第三方的多轮反馈意见及反复沟通，可历时数月之久。如最终方案获接受，市场监管总局将作出附加限制性条件批准的决定。在极少数情况下，如果交易方未能与市场监管总局达成一致，交易可能被禁止实施。
- 4.21 与欧盟等特别偏重结构性救济措施（例如资产剥离）的司法辖区不同，市场监管总局的处理方式更为灵活，通常是施加行为性救济措施或结构性及行为性救济相结合的救济方式。常见的行为性救济措施包括：价格调控、按公平、合理和无歧视(FRAND)原则供应的承诺、维持产品或服务质量的承诺、禁止实施排除、限制竞争的行为（如滥用搭售或捆绑销售、强迫客户签订独家供应协议等），以及限制相关方之间交流信息¹¹。此类救济措施的期限通常为五至十年，期间一般会指定监督受托人以监督其履行情况。
- 4.22 《经营者集中审查规定》还列举了适用于数字领域经营者集中的限制性条件的具体示例，包括剥离知识产权或数据、承诺开放基础设施或许可关键技术、终止排他性协议、保持独立运营、修改平台规则或算法及 / 或不降低互操作性水平等。

上诉机制

- 4.23 尽管经营者集中审查制度规定了对市场监管总局经营者集中审查决定提出申诉的途径，但实践中鲜有当事方提起申诉。
- 4.24 自 2008 年《反垄断法》施行以来，北京托毕西药业提起了首例（也是迄今为止唯一一例）针对经营者集中审查决定的司法挑战，而该挑战其后于 2024 年 12 月被北京知识产权法院[驳回](#)¹²。法院的判决维持了市场监管总局的决定，并就市场监管总局在经营者集中审查中的角色作出了若干具有参考价值的表述，包括：
- (A) 市场监管总局作出的禁止决定应被视为“例外性干预”，而不应被视为必须采取或优先采取的方案；
 - (B) 市场监管总局有权附加限制性条件批准经营者集中，并通过评估承诺方案的有效性以确保该方案能够有效减少交易可能产生的排除、限制竞争效果；
 - (C) 法院确认市场监管总局有权对未达到《反垄断法》规定申报标准但当事方自愿申报的交易进行审查并施加限制性条件；及

¹¹近期批出附条件批准的个案中，有见市场监管总局在公开决定中对部分救济措施的内容进行涂覆遮盖（如[德科技/思博伦案](#)、[邦吉/蔚特案](#)、[新思科技/安似科技案](#)）。

¹²托毕西是涉案交易的被收购对象，市场监管总局于 2023 年 9 月对该交易作出[附条件批准](#)。托毕西根据《反垄断法》第 65 条向市场监管总局申请行政复议，但市场监管总局[维持](#)其于 2024 年 2 月作出的最初裁定，因此托毕西于 2024 年 3 月向法院提出行政诉讼。

(D) 市场监管总局无义务对集中协议的有效性进行实质审查。

处罚“抢跑”行为

4.25 《反垄断法》明确规定了未能遵守申报义务的行为所适用的最高罚款额（见下文第 6 点）。除此之外，市场监管总局于 2025 年 2 月颁布了《违反实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）》。

4.26 根据《反垄断法》第 58 条规定，对于不具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中行为，罚款上限为人民币 500 万元（折合约 730,000 美元）。《违反实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）》则就不同情形确定了罚款起点，概述如下：

- (A) 对于不具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中，初步罚款数额为人民币 250 万元（折合约 365,000 美元）；
- (B) 对于具有从重处罚因素（例如阻碍或拒不配合执法、一年内再次发生违法实施集中行为、隐匿或转移证据等），初步罚款数额为人民币 400 万元（折合约 584,000 美元）；以及
- (C) 对于具有从轻处罚因素（例如主动采取措施消除或者减轻违法实施集中后果、在市场监管总局掌握该违法实施集中行为前主动报告等），初步罚款数额为人民币 100 万元（折合约 146,000 美元）。

在确定初步罚款数额后，市场监管总局将进一步评估案件的具体情况，并对罚款数额作相应调整。

4.27 对于其他个别情形（例如积极整改违法集中行为并建立有效的管理制度、首次因违法实施经营者集中受到行政处罚的、积极配合市场监管总局调查、如实陈述违法事实并提供重要证据材料等），每项可将罚款下调 10%，但累计后的最低罚款数额不应低于初步罚款数额的 40%。

4.28 《违反实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）》还列明了市场监管总局可以选择不予行政处罚的两种情形：

- (A) 首次发生违法实施经营者集中行为，经营者在市场监管总局发现前主动报告并采取措施恢复到集中前状态的（此情形可被解释为撤销交易）；或
- (B) 能够证明尽到审慎评估义务后因不能预见、不能避免且不能克服的客观情况导致违法的。

4.29 《违反实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）》自其发布以来已在市场监管总局的执法实践中得到适用。在浙江人才设立合营企业案（2025 年 12 月）及华新中投收购杭州华新股权案（2026 年 1 月）中，市场监管总局在确定罚款数额时明确考虑了相关的从轻处罚因素。上述案例表明，配合调查及积极整改措施可能对处罚结果产生影响。接受调查的经营者在制定应对策略时，应参考《违反实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）》。

4.30 值得注意的是，《违反实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）》目前尚未就市场监管总局在处理具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中时的罚款标准提供指引。《反垄断法》规定，罚款的数额以经营者上一年度销售额 10% 为上限，且如情节特别严重，可在此基础上处以两倍以上五倍以下的罚款数额（见《反垄断法》第 63 条的规定）。

5. 《反不正当竞争法》

- 5.1 除了《反垄断法》外，中国法律体系还通过《反不正当竞争法》对被视作“不正当”的商业行为进行规制。与滥用市场支配地位不同的是，《反不正当竞争法》项下的违法行为不以行为人具有市场支配地位为前提，因此（至少在理论上）大幅降低了该法适用门槛。《反不正当竞争法》（修订版）于2025年10月生效，强化了针对数字经济领域相关行为的监管手段，并提高了特定违法行为的处罚力度。

禁止的经营行为与加大的执法力度

- 5.2 《反不正当竞争法》（修订版）保留并优化了长期以来执法实践中被禁止的核心行为类型，例如引入混淆的仿冒行为、采用贿赂手段以获取竞争优势、虚假或引人误解的商业宣传（无论是用于业务推广还是损害竞争对手的商业信誉）。《反不正当竞争法》（修订版）同时加强了针对侵犯商业秘密的侵权行为的保护，并提高了一系列违法行为的处罚力度（包括新增了专门针对网络及平台相关的不正当竞争行为的违法情形），同时上调了部分违法行为的罚款上限。
- 5.3 从最高人民法院发布的反不正当竞争典型案例来看，执法已涵盖广泛的市场参与者（包括网络平台、技术服务提供商及传统企业），重点针对利用算法干扰、爬取数据、仿冒混淆行为、侵犯技术或商业秘密、虚假交易及流量造假、引人误解的商业宣传及诋毁行为。

数字经济领域的重点关注及平台义务

- 5.4 《反不正当竞争法》（修订版）的一大核心主题是加强对数字经济领域不正当竞争行为的规制，尤其是利用数据、算法、技术及平台规则实施的不正当竞争行为。该法还旨在制止“内卷式”竞争，例如禁止平台经营者强制商家以低于成本的价格销售商品，并打击恶性价格战及解决商家承受的过度折扣压力。《反不正当竞争法》（修订版）还加大了对数据滥用和操纵平台机制等线上行为的审查力度。
- 5.5 “内卷式”竞争一直是市场监管总局的监管重点。2026年3月，北京市市场监督管理局约谈了12家平台企业，涉及的行为包括未经商家同意单方面调整价格、强制商家参与促销活动以及通过技术手段监控实时价格并要求商家按照全网最低价销售等问题。相关平台被下发《行政告诫书》，要求限期整改相关问题。同月，市场监管总局发文指出要强化根据《反不正当竞争法》（修订版）的执法力度，并对平台利用搜索排名、限制流量和下架商品等手段强制要求商家参加价格战的行为表示关注。
- 5.6 《反不正当竞争法》（修订版）还对平台经营者施加了更为明确的合规导向义务。平台经营者应在服务协议和交易规则中明确公平竞争规则，建立不正当竞争举报投诉和纠纷处置机制，引导商家依法公平竞争。如发现平台内经营者实施不正当竞争的行为，平台经营者应当采取必要的措施，保存有关记录，并报告有关不当行为。

《反不正当竞争法》（修订版）的其他重要特点

- 5.7 《反不正当竞争法》（修订版）新增了禁止经营者“滥用自身优势地位”的规定，旨在保障中小企业的权益。概括而言，此规定针对在资金、技术、交易渠道、行业影响力等方面具有优势地位的大型企业等经营者，限制其不得要求中小企业接受明显不合理的付款期限、付款方式等交易条件，包括拖欠中小企业的货物、工程、服务等账款。对于难以被认定为《反垄断法》下滥用市场支配地位的不当行为，若交易双方在议价能力上存在明显差距，该条款可为执法工作提供额外依据。

- 5.8 《反不正当竞争法》（修订版）还引入了域外适用效力。对于在中国境外实施的不正当竞争行为，扰乱境内市场竞争秩序，损害境内经营者或者消费者的合法权益的，可依照该法处理。这表明，如果境外的竞争行为对中国产生影响，仍可能受到《反不正当竞争法》（修订版）的规制。这一制度使《反不正当竞争法》（修订版）与《反垄断法》在域外适用方面更趋一致。

针对网络活动相关监管的发展

- 5.9 为进一步补充完善《反不正当竞争法》（修订版），中国政府出台了多项针对网络活动的细化规则。例如，2024 年 9 月生效的《网络反不正当竞争暂行规定》针对近年网络市场中日益常见的不正当竞争活动作出规定。该规定禁止通过直播、“热搜”、虚构交易额或编造用户评价等实施误导性的营销活动。此外，经营者不得利用“大数据”和算法影响用户选择，亦不得实施“个性化定价”。
- 5.10 另外，市场监管总局于 2026 年 1 月颁布了《互联网平台反垄断合规指引》。该指引不具有法律约束力，旨在协助平台经营者设计和实施反垄断合规体系以识别、评估及管理业务中涉及的反垄断合规风险。该指引列出了多项核心合规原则及要求，并指出执法中常见的风险领域，包括算法共谋、竞争性平台之间交换竞争性敏感信息以及可能会引起滥用市场支配地位关注的特定平台活动。
- 5.11 近期，《互联网平台价格行为规则》于 2026 年 4 月生效，着重于规范平台和平台内经营者的定价行为。该规则将市场监管总局长期关注的强制性价格“全网最低价”条款、“自动跟价”调整机制以及算法歧视等问题纳入了具有法律约束力的制度框架。这一基于行为的监管模式预计将降低市场监管总局的执法门槛，因为其无需证明市场支配地位、垄断协议的存在，亦无需证明产生了排除、限制竞争效果。

6. 违法行为的后果

6.1 市场监管总局负责《反垄断法》和《反不正当竞争法》的管理和执行工作，并在上述两套制度下行使广泛的调查权力。此外，市场监管总局有权对违法行为施加财产性和非财产性的处罚。

对于《反垄断法》违法行为的处罚

6.2 对于违法行为，市场监管总局可以责令违者停止违法行为并处以罚款。下文表 6 列出《反垄断法》下可判处的最高罚款额。

6.3 需要注意的是，阻碍市场监管总局调查及/或销毁证据，或向市场监管总局提供虚假材料，均构成《反垄断法》下的违法行为并可被处以罚款。

表 6:《反垄断法》违法行为的最高罚款额

	《反垄断法》（修订版）
禁止订立垄断协议	罚则
(a) 达成垄断协议	上一年度销售额的 10%
(b) 达成垄断协议，但当事方上一年度没有销售额	人民币 500 万元 (折合约 730,000 美元)
(c) 达成垄断协议，但尚未实施	人民币 300 万元 (折合约 438,000 美元)
(d) 组织其他经营者达成垄断协议或者为其他经营者达成垄断协议提供帮助	适用与协议当事方相同的处罚标准
(e) 通过行业协会达成垄断协议	人民币 300 万元 (折合约 438,000 美元)
(f) 对达成垄断协议负有的个人责任	人民币 100 万元 (折合约 146,000 美元)
禁止滥用市场支配地位	
(a) 滥用市场支配地位	上一年度销售额的 10%
经营者集中审查	
(a) 未按规定申报且具有排除、限制竞争效果的交易	上一年度销售额的 10%
(b) 未按规定申报但不具有排除、限制竞争效果的交易	人民币 500 万元 (折合约 730,000 美元)
一般罚则	
(a) 阻碍调查	上一年度销售额的 1%；如上一年度没有销售额或销售额难以计算的，处以人民币 500 万元 (折合约 730,000 美元) 以下罚款
(b) 阻碍调查的个人责任	人民币 50 万元 (折合约 73,000 美元)
(c) 任何上述违法行为（包括垄断协议、滥用市场支配地位、未按规定申报交易、阻碍调查），如情节特别严重	规定罚款数额的二倍以上五倍以下

对于《反不正当竞争法》违法行为的处罚

- 6.4 同样，市场监管总局可责令企业停止构成《反不正当竞争法》违法行为的经营活动，并处以罚款。
- 6.5 如上文第 5.2 条所阐述，《反不正当竞争法》（修订版）提高了对多项违法行为的处罚力度，并新增专门针对平台相关的不正当竞争行为的规制。具体适用的罚款金额取决于违法行为的类型及情节严重程度。下文表 7 载列《反不正当竞争法》（修订版）中的最高罚款额。

表 7：《反不正当竞争法》违法行为的最高罚款额

《反不正当竞争法》（修订版）		
垄断行为/违法行为	情形	罚则
实施引人误解或混淆的营销行为（第 7 条）	违法经营额五万元以上	违法经营额五倍以下
	没有违法经营额或者违法经营额不足五万元	人民币 25 万元以下 (折合约 36,500 美元)
虚假商业宣传（第 9 条）	一般情节	人民币 100 万元以下 (折合约 146,000 美元)
	情节严重	人民币 100 万元以上人民币 200 万元以下 (折合介乎约 146,000 美元至 292,000 美元)
利用数据、算法、技术和平台规则实施不正当竞争行为（第 13 条）	一般情节	人民币 10 万元以上人民币 100 万元以下 (折合介乎约 14,600 美元至 146,000 美元)
	情节严重	人民币 100 万元以上人民币 500 万元以下 (折合介乎约 146,000 美元至 730,000 美元)
强制经营者按低于成本的价格销售商品（第 14 条）	一般情节	人民币 5 万元以上人民币 50 万元以下 (折合介乎约 7,300 美元至 73,000 美元)
	情节严重	人民币 50 万元以上人民币 200 万元以下 (折合介乎约 73,000 美元至 292,000 美元)
滥用优势地位，要求中小企业接受明显不合理的付款期限（第 15 条）	市场监管总局责令改正，但不改正的	人民币 100 万元以下 (折合约 146,000 美元)

《反不正当竞争法》（修订版）		
阻碍调查 (第 35 条)	情节严重	人民币 100 万元以上人民币 500 万元以下 (折合介乎约 146,000 美元至 730,000 美元)
	个人责任	人民币 1 万元以下 (折合约 1,460 美元)
	企业责任	人民币 10 万元以下 (折合约 14,600 美元)

民事诉讼

- 6.6 由于上述两套法律制度均允许私人提起民事诉讼及后续损害赔偿请求，违反《反垄断法》或《反不正当竞争法》的经营者除了行政处罚外，还可能承担民事损害赔偿任。
- 6.7 这类私人民事诉讼在中国正成为日益活跃的领域。例如，于 2022 年，一名中国个人以滥用市场支配地位为由对阿里巴巴提起诉讼，涉及其在支付宝的货币市场基金申购交易中的差别待遇问题；再如，知名歌手周杰伦起诉网易游戏¹³，指控其擅自以周杰伦新专辑作为抽奖礼品，违反了公平竞争原则。

宽大处理

- 6.8 《反垄断法》规定，如经营者主动向执法机构报告违法行为的有关情况并提供重要证据，执法机构可给予其宽大处理。
- 6.9 宽大处理的适用条件详见《禁止垄断协议规定》。对于第一位宽大申请者，市场监管总局可免除处罚或者按照不低于 80% 的幅度减轻处罚；对于第二位宽大申请者，可以按照 30% 至 50% 的幅度减轻处罚；对于第三位宽大申请者，可以按照 20% 至 30% 的幅度减轻处罚。
- 6.10 从历史上看，与美国等提供宽大措施的其他主要反垄断司法管辖区相比，宽大处理制度在中国尚未成为反垄断调查的重要线索来源。随着有关宽大处理申请指引的不断完善，预计将鼓励更多经营者主动向市场监管总局举报垄断行为，从而带动更多的执法行动。

¹³周杰伦于 2023 年对网易游戏[提起诉讼](#)。一审法院判决网易游戏胜诉，随后周杰伦提起上诉，但该上诉于 2024 年被驳回。

©Slaughter and May 2026

This material is for general information only and is not intended to provide legal advice.
For further information, please speak to your usual Slaughter and May contact.