

推进中国反垄断治理现代化：

修订后的反垄断法会带来哪些影响？

中国的反垄断法正在经历变革。经过两年多的审议和征求意见，中国立法机构最近通过了对《反垄断法》的首次修订。此次修法带来的变化包括：完善经营者集中申报制度；在规范垄断行为方面，引入新的实质性规定和“安全港”制度；全面提高处罚标准。此次修订通过后，反垄断和经营者集中的配套规章的修订草案也随即发布，并正公开征求意见。本文简要介绍这些变化对中国未来反垄断执法的影响。

中国反垄断面临主要变化

2022年6月24日，第十三届全国人民代表大会常务委员会**审议通过**《反垄断法（修正案）》，这是中国迄今为止在推进反垄断治理现代化方面最为重大的举措。有关修订将于2022年8月1日生效，恰逢《反垄断法》颁布实施14周年之际。修正案的内容符合业界人士的预期，与2020年1月以来公布的历次征求意见稿相比，总体变化幅度不大（参见我们的**简报**）。

《反垄断法（修正案）》通过后，反垄断和经营者集中的配套规章修订提案也接踵而来。2022年6月27日，国家市场监督管理总局（**市场监管总局**）发布了六项配套新规草案并公开征求意见，涵盖了对**反竞争（垄断）行为**、**滥用市场支配地位**、**滥用知识产权**、**经营者集中申报标准**（《申报标准规则草案》）和**审查**、以及**滥用行政权力**等现有配套规章的修订（统称为**新规草案**）。新规草案的公开征求意见将于2022年7月27日结束。

以下是主要修改内容：

- 1. 中国经营者集中申报制度迈向 2.0 时代。**修订后的《反垄断法》和新规草案旨在引入一系列将对现有经营者集中申报制度带来根本性变化的修改，包括：
 - (a) 提高营业额标准。**为了更精准地识别值得审查的交易，市场监管总局的《申报标准规则草案》中拟将申报标准提高到以下金额：
 - (i)** 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 18 亿美元），或者在中国境内的营业额合计超过 40 亿元人民币（约合 6 亿美元）；且
 - (ii)** 其中至少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 1.2 亿美元），即与现行规定要求的 4 亿元人民币的中国境内营业额相比增加了一倍。
 - (b) 对“猎杀式收购”（“Killer Acquisition”）的“兜底性权力”。**修订后的《反垄断法》规定，市场监管总局有权要求经营者为低于营业额门槛的交易进行申报。此外，《申报标准规则草案》还作了一项特殊规定，拟要求中国境内营业额超过 1000 亿元人民币（约合 150 亿美元）的经营者在合并或收购对象是市值（注：不是营业额）8 亿元（约合 1.2 亿美元）以上、并且超过三分之一的全球营业额是来自中国境内的经营者时，需要进行申报。这种“兜底性权力”预计会将“猎杀式收购”纳入规制范围，例如市场上现有企业为了扼杀未来可能发生的竞争而收购新生的竞争对手等情况。
 - (c) 引入审查期限“停钟”制度。**在特定情况下（例如，经营者未按时提供要求的信息；新的关键事实需要核实），市场监管总局如需更多时间审查经营者集中的申报，可通过书面通知暂停审查期限的计算。申报方也可以申请暂停审查程序，以便有更多时间进行救济承诺方案的讨论。有了这权力，市场监管总局可能不再需要为了争取更多时间讨论复杂申报案件的救济承诺方案，而要求申报方撤回并重新提交其申报。但这个制度也带来了风险，因市场监管总局可能仅为了争取更多时间来审查交易而要求申报方提供信息。

(d) **建立“分类分级审查”制度。**尽管具体细节尚未公布，此项新制度预计会根据行业部门制定不同的申报标准，应有助于市场监管总局对经营者集中申报进行分流，以改善行政管理和资源分配。简易申报案件可能会由市场监管总局的省级或地方分局办理，而复杂或重大的申报案件则由市场监管总局负责。

2. **进一步完善实体规则。**《反垄断法》的此次修订还包括多项新增内容，以促进中国法规与国际竞争法执法标准的接轨：

(a) **纵向垄断协议的“安全港”制度。**修订后的《反垄断法》首次针对所有纵向垄断协议设立“安全港”制度，适用条件是相关的纵向限制不会对竞争造成损害，且相关交易方的市场份额低于规定的标准。市场监管总局目前在《禁止垄断协议规定（征求意见稿）》中拟设定纵向垄断协议的“安全港”适用门槛为15%的市场份额。

(b) **固定转售价格（RPM）行为适用的可推翻违法性推定。**虽然固定转售价格是被明确禁止的，但修订后的《反垄断法》规定，如果经营者能够证明有关限制不损害竞争，则固定转售价格可能不构成违法协议。尽管履行这一举证责任的难度仍不明确，但这仍是一个值得注意的变化，因为过去市场监管总局及其省级/地方分局似乎因为将固定转售价格视为“本身违法”而实施重点执法。因此，当前经营者要在中国的供应或分销协议中推行固定转售价格条款时，即使认为有充分理由证明该行为不会损害竞争，还是宜先征求法律意见并等待情况明朗后再作决定。

(c) **订明帮助达成垄断协议的责任。**修订后的《反垄断法》包括一项禁止组织或帮助他人达成垄断协议的新规定。该规定预计将涵盖所有间接形式的串通合谋行为，包括“轴辐式”卡特尔。该规定下违者需负独立责任，换言之，串通合谋安排的帮助者将视同相关卡特尔的成员而受到处罚。

(d) **为数字经济专门制定规则。**“科技巨头”是《反垄断法》诸多修改内容中一个值得关注的主题。特别是，“利用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则”将被明确列为可能违反垄断协议和滥用市场支配地位禁止规定的行为。这种灵活的措辞为中国执法机构在未来需要审查因新技术或商业模式而出现的不同类型垄断行为时，留下了回旋的空间。

3. **对违反《反垄断法》的行为进行更严厉的处罚。**修订后的《反垄断法》对违法行为全面加大处罚力度，其执法威慑力将大为增强：

(a) **提高反垄断违法行为的处罚标准，尤其是“抢先实施集中”（“Gun Jumping”）的行为。**其中，提高幅度最大的是未依法申报交易的罚款上限：如果交易具有反竞争效果，则从现行规定的50万元人民币（约合7.5万美元）提高到上一年度销售额的10%；其他情况的交易，则提高到500万元人民币（约合75万美元）。对于情节特别严重的反垄断违法行为，新增“可按罚款基数的2-5倍确定罚款数额”的规定。关于《反垄断法》修订后规定的潜在处罚标准，详见本文附件中所列摘要。

(b) **对反垄断违法行为的个人责任制度。**中国境内经营者的负责人（如法定代表人、公司董事）或直接责任人员对达成垄断协议负有个人责任的，最高可处以100万元人民币（约合15万美元）的罚款。阻碍反垄断调查的个人罚款上限也从现行规定的10万元人民币大幅提高到50万元人民币（约合7.5万美元）。

(c) **反垄断处罚纳入企业的社会信用记录。**对反垄断违法行为的行政处罚将记入企业的社会信用记录。由于中国的社会信用记录系统是公开的，这可能会对反垄断违法行为的经营者的企业信誉产生影响。

(d) **通过公益诉讼进行民事索赔。**被发现存在反垄断违法行为的经营者，还可被人民检察院（中国的检察机关）提起民事公益诉讼（类似集体诉讼）。

反垄断执法的新时代

修订后的《反垄断法》包括许多值得欢迎的变化。改革后的经营者集中申报制度有望实现更好的案件管理，同时有利于精准识别那些特别值得市场监管总局审查的交易（如猎杀式收购）。然而，它也带来了一定程度的不确定性，我们仍然需要观察市场监管总局在实践中如何行使其新的权力。新引入的反垄断实质性规定和纵向垄断协议的“安全港”制度将为在中国经营的企业带来更大的法律确定性，而专门针对数字经济的规则令现行的反垄断法变得不易过时。总而言之，这些修订内容将使中国的反垄断制度更贴近国际标准，并有望通过加大罚款力度来强化反垄断执法。

经营者应注意，市场监管总局可能会根据公开征求意见期间收到的意见，对新规草案中拟出台的规定进行调整。不过，我们预计市场监管总局将会很快公布修订后的配套规章，以便实施将于 2022 年 8 月 1 日生效的《反垄断法》更新规定。

附件 - 修订后的《反垄断法》规定的处罚上限

	现行《反垄断法》	修订后的《反垄断法》
垄断协议相关违法行为		
(a) 达成垄断协议	上一年度销售额 10%的罚款	上一年度销售额 10%的罚款
(b) 达成垄断协议，但上一年度并无销售额	未作规定	人民币 500 万元 (约合 750,000 美元)
(c) 达成垄断协议但尚未实施	人民币 50 万元 (约合 75,000 美元)	人民币 300 万元 (约合 450,000 美元)
(d) 组织或帮助他人达成垄断协议	未作规定	适用的处罚与组织者是垄断协议一方时的情况相同
(e) 行业协会组织经营者达成垄断协议	人民币 50 万元 (约合 75,000 美元)	人民币 300 万元 (约合 450,000 美元)
(f) 达成垄断协议负有个人责任	未作规定	人民币 100 万元 (约合 150,000 美元)
滥用市场支配地位相关违法行为		
(a) 滥用市场支配地位	上一年度销售额 10%的罚款	上一年度销售额 10%的罚款
经营者集中申报相关违法行为		
(a) 未依法申报具有反竞争效果的交易	人民币 50 万元 (约合 75,000 美元)	上一年度销售额 10%的罚款
(b) 未依法申报不具有反竞争效果的交易	人民币 50 万元 (约合 75,000 美元)	人民币 500 万元 (约合 750,000 美元)
一般处罚		
(a) 阻碍反垄断调查	人民币 100 万元 (约合 150,000 美元)	上一年度销售额的 1%或 (若无销售额或者销售额难以计算) 人民币 500 万元 (约合 750,000 美元)
(b) 阻碍反垄断调查的个人责任	人民币 10 万元 (约合 15,000 美元)	人民币 50 万元 (约合 75,000 美元)
(c) 上述任何违法行为 (包括达成垄断协议、滥用支配地位、未依法申报交易、阻碍反垄断调查) 具有特别严重的情节	未作规定	在基础罚款数额的 2 倍以上 5 倍以下确定具体罚款数额

联系人



杨蔼欣
合伙人
T: +852 2901 7275
E: natalie.yeung@slaughterandmay.com



李沛聪
顾问律师
T: +852 2901 7202
E: alexander-pc.lee@slaughterandmay.com



何芷柔
律师
T: +852 2901 7370
E: michele.ho@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, 2022.
For further information, please speak to your usual Slaughter and May contact.

www.slaughterandmay.com

109545439