

2025年我国反垄断法律制度体系建设的两个亮点

■ 刘燕南

自2022年我国《反垄断法》修订以来,市场监管总局不断完善和加强反垄断法律制度的体系化建设,不仅制定了一系列配套规范性文件,还陆续出台了旨在指导经营者进行反垄断合规建设的指南、指引,从而将抽象的法律条文具体化,推动市场中的经营者有法可依,有法必依。在刚刚过去的2025年,市场监管总局又先后修订、发布了多部重要的配套规范性文件,涉及垄断协议、经营者集中、公平竞争审查制度、行政机关滥用行政权力排除限制竞争等多个方面。以下两个方面的制度建设尤其令人关注:一是经修订重新发布的《禁止垄断协议规定》,首次对纵向垄断协议“安全港”制度的落地实施明确了标准;二是《非横向经营者集中指引》首次对非横向经营者集中的概念、类型以及审查标准、分析框架等进行了较为详细的说明和解释。

亮点一为纵向垄断协议“安全港”制度落地。2025年市场监管总局再次修订《禁止垄断协议规定》,使得一直以来就争议不断的对纵向垄断协议的一概禁止的规定终于有了可以不落入禁止性行为的具体标准,即所谓的“安全港”制度。“安全港”制度的落地,为经营者内部合规提供了更明确的指引。

2008年我国在制定《反垄断法》时,对于纵向垄断协议,特别是其中的最低限价和固定价格的转售价格维持协议(Resale Prices Maintenance,以下简称“RPM协议”),采用的是“一概禁止”的规定。但是,一方面,在理论层面上,自二十世纪九十年代中后期开始,不断有经济学的研究成果表明,RPM协议虽然可能产生限制下游经销商的自由定价权,具有市场优势地位的经营者通过RPM协议控制终端产品价格等竞争负面效果,但在一定条件下,RPM协议也可以避免竞争者之间“搭便车”,促进下游经销商从简单的价格竞争转向非价格竞争,有利于维护品牌形象和市场稳定。这种对竞争的促进作用在复杂工业产品(如汽车)、奢侈品等行业表现得尤为明显。另一方面,在现实生活中,市场中的经营者,特别是中小规模的经营者,对于RPM协议有自己的体验——他们认为,RPM协议不仅可以使他们在市场中借助众多经销商的力量快速推广产品,同时RPM协议又能保证产品的市场认可度和竞争力不会因为经销商之间无底线的价格竞争而受到严重损害。因此,市场中的经营者普遍存在对于一概禁止RPM协议的质疑声。特别是,市场监管总局和人民法院对于涉及RPM协议

的反垄断案件所采用的分析方法也时有冲突。有鉴于此,2022年修订的《反垄断法》新增了含有“安全港”制度的条款,即该法第十八条第三款明确规定:“经营者能够证明其在相关市场的市场份额低于国务院反垄断执法机构规定的标准,并符合国务院反垄断执法机构规定的条件的,不予禁止。”但是,几年来,由于争议不断,市场监管总局作为反垄断法的行政执法机构,一直没有为“安全港”制度划出明确的标准,导致这一规定仅停留在抽象的法律层面,缺乏可操作性。

2025年对于《禁止垄断协议规定》的修订,重点就是对“安全港”制度明确标准。规定将纵向垄断协议分为两类:RPM协议和非RPM的其他纵向垄断协议,分别适用不同的标准。具体来讲,对于RPM协议,规定制定了比较严格的“安全港”标准,要求实施RPM协议的经营者需要保证:在协议实施期间所有经营者(经营者、交易相对人)在各自相关市场内每一年的度的市场份额均低于5%,如果存在多个交易相对人的,在同一相关市场的市场份额需要合并计算;经营者与交易相对人达成的RPM协议所涉及的商品每一年的度的营业额均低于1亿元。同第一个条件一样,如果任何一方涉及多人的,营业额也需要合并计算。另一方面,相对于较严格的RPM协议的安全港标准,对于非RPM协议的其他纵向垄断协议的安全港标准则要宽松不少,仅规定经营者主张适用“安全港”制度的,应当证明该经营者、交易相对人各自在协议期间相关市场每一年的度的市场份额均低于15%。除了这两种不同类型的纵向垄断协议分别适用不同的“安全港”标准外,规定还为特殊行业、特殊领域或特定类型协议适用不同标准预留了空间。规定明确,市场监管总局对特定行业、特定领域或者特定类型纵向垄断协议安全港标准另有规定的,按照其规定。目前,市场监管总局之前发布的《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定》中,就存在对于市场份额的特别规定。未来,市场监管总局也不排除在特定行业、特定领域或特定类型的纵向垄断协议中根据具体情况会设定不同的“安全港”标准。

亮点二为非横向经营者集中的概念、类型和反垄断分析框架获得明确。在经营者集中反垄断审查领域,在2024年出台《横向经营者集中指引》的基础上,2025年,市场监管总局再次发布《非横向经营者集中指引》(以下简称“指引”)。这是落实2022年《反垄断法》中“健全经营者集中分类分级审查制度”的又一重要举措。

指引第一次在我国反垄断法律规范性文件中使用了“非横向经营者集中”这一术语。指引明确,所谓“非横向经营者集中”系指参与集中的经营者存在非横向关系,即参与集中的经营者在集中前在不同的相关市场中开展业务。具体来讲,指引将非横向经营者集中细分为纵向经营者集中和混合经营者集中。所谓纵向经营者集中是指参与集中的经营者分别处于同一产业链的不同层级,构成上下游关系。但是只有当下游经营者向上游经营者采购商品用于特定生产性投入或用于转售时,才能构成上下游关系。因此,广义上任何生产经营中对于水力、能源、运输等一般性生产要素的需求,是不能构成上下游关系的,不属于纵向经营者集中。而混合经营者集中则涉及多种情形,既包括存在相邻、互补等关系的经营者集中,也包括完全没有业务联系的经营者间的纯混合集中。所谓相邻关系是指参与集中的经营者提供的商品或服务具有共同的客户群和最终用途。所谓互补关系是指参与集中的经营者提供的商品不仅具有共同的客户群和最终用途,而且商品之间具有互补性、通常需要组合在一起使用。指引将互补关系确定为一类特殊的相邻关系。为进一步帮助经营者明确相邻关系和互补关系,指引通过示范性案例进行说明——从事光学镜片生产的经营者与从事太阳镜生产的经营者之间存在的是一般的相邻关系,这是由于从供应链层面考察,眼镜产品零售商通常会选择同时采购光学镜片和太阳镜,以丰富其产品组合;而从事光学镜片生产的经营者与从事光学镜架生产的经营者之间存在的则是互补关系,因为眼镜产品零售商往往需要同时采购并销售光学镜片和光学镜架,才能满足消费者购买眼镜的需求。

与《横向经营者集中指引》所采用的分析框架基本一致,对于非横向经营者集中,指引也要求执法机构从相关市场、市场份额和市场集中度、经营者集中所可能引发的对竞争的负面效果以及正面效果等几个方面展开分析。

在相关市场划定方面,与横向经营者集中相关市场界定相对容易的特点不一样,非横向经营者集中对于相关市场的界定呈现出较复杂的特征。这是因为纵向经营者集中会同同时涉及上游市场和下游市场,而混合经营者集中可能涉及存在相邻、互补关系的两个或多个市场,也可能涉及没有相邻或互补关系的一个或多个市场。因此,对于非横向经营者集中而言,一般需要界定多个相关市场,并在此基础上分析该

项经营者集中是否会对所涉及的每一个相关市场甚至包括其它紧密联系的具有或者可能具有排除、限制竞争的效果。

与横向经营者集中审查中采用的初步判断方法类似,指引同样以某一具体经营者集中案件的市场集中度和市场份额作为对其进行初步判断的标准。具体来讲,指引划分了四种不同的标准:一是经营者在相关市场中所占份额在50%以上的,通常推定该集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果;二是经营者在相关市场中所占份额在35%至50%的,倾向认为集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果;三是经营者在相关市场所占份额在25%至35%的,一般情况下认为该集中具有排除、限制竞争效果的可能性较低,但基于个案的市场竞争状况,需要对集中是否产生排除、限制竞争的效果进行分析;四是经营者在相关市场中所占份额均低于25%的,通常会推定集中不具有排除、限制竞争效果。当然,以上的标准仅仅是初步判断的依据,在具体的案件中,指引还明确指出,执法机构需要综合考虑其他影响因素进行判断,即使市场份额落入第(4)类标准,即经营者在相关市场中所占份额均低于25%的,执法机构也需要做进一步的分析,如,是否有证据表明经营者可能在短期内急速扩张,从而显著低估了其潜在的市场力量等。

在考察非横向经营者集中所可能带来的竞争负面效果时,指引强调需要重点考察以下可能:首先,集中可能造成封锁效应。对于纵向经营者集中而言,集中可能造成其对原材料和对客户的封锁;对混合经营者集中而言,集中可能通过捆绑、搭售等排他性行为将一个或多个市场的控制权传导到关联市场,从而排挤竞争对手。其次,通过非横向经营者集中,经营者还可能获得其实际或潜在竞争者的竞争性敏感信息,这也可能对上下游或关联市场实际或潜在竞争者的竞争能力和动机。最后,通过非横向经营者集中,可能改变市场的竞争状态,使得集中后实体与集中前不曾合谋的上下游或关联市场竞争者之间倾向于达成明示或默示协调行为,或者使得之前本已存在的协调行为保持得更稳定和有效,从而排除、限制市场竞争。除了提供明确的审查分析框架,考虑到非横向经营者集中更有可能增进经济效率的一面,指引也对集中可能对竞争和消费者福利产生积极影响的因素加入了考虑范畴。这些因素包括:规模经济带来的成本节约和效率提升、减少和防止搭便车,对重要原材料供应的保

障作用、促进技术进步等。

总之,《非横向经营者集中审查指引》的发布,与《横向经营者集中审查指引》一起,共同构建起了较为完整的经营者集中反垄断审查的分析框架体系,明确了对不同类型经营者集中进行审查时的分析思路。

经营者合规建议。首先,必须肯定的是,规定明确的纵向垄断协议的安全港标准能够帮助市场中的经营者进一步明确依法竞争的边界,从而更有利于经营者自身加强反垄断合规建设。但另一方面,也有不少学者认为,规定设定的“安全港”标准还是很严格的,这将导致未来经营者面临的违法风险依然很大,特别RPM协议。具体来说,这种严格性体现在以下几点:一是,根据市场监管总局发布的《关于〈禁止垄断协议规定〉修改解读》,市场监管总局明确对于RPM协议的“安全港”标准中,市场份额条件和营业额标准是需要同时具备的,而对于非RPM协议的其他纵向垄断协议,仅只要求市场份额条件,不要求营业额条件。二是,由于纵向协议涉及交易双方,影响上下游至少两个相关市场的竞争,因此,“规定”明确了必须是各方均需要在相关市场内的市场份额要小于5%(或15%)才可能落入“安全港”内。任何一方相关市场存在多个经营者的,还需要合并计算。三是,实施RPM协议的经营者要保证在实施该RPM协议的任何一个年度内均需要达到“安全港”标准。这意味着,任何一个年度没有达到该标准,就将不被认定为符合“安全港”条件。从以上三点可以看出,由于经营者在开始实施RPM协议时对于后期市场的预测很难达到如此精准,且各个经销商的经营体会呈现何种状态也存在不确定性,在持续经营期间,各个经销商的年度营业额总额和市场份额总额也并不好进行预测或控制。因此,从合规的角度,与其发现超过5%的市场份额和1亿元营业额标准再去合规整改,可能在一开始就不采用RPM协议才是更为妥当更具现实意义的选择,特别是对

那些市场份额和年度营业额可能处于快速上升期的经营者来讲,内部合规时依然要尽量避免采用RPM协议的经销方式。从这里似乎也不难看出,以RPM协议为代表的纵向垄断协议,即使实施者是规模较小市场影响暂时有限的经营者,执法机构也依然保持着审慎和警惕的态度。

其次,《非横向经营者集中审查指引》的出台同样对经营者合规建设具有重大意义。传统上,执法机构在经营者集中反垄断审查领域重点审查的是横向集中,因此,经营者往往在从事横向并购活动时对反垄断审查保持审慎态度,而对非横向经营者集中的合规问题重视不够。但近几年来,不管是欧美还是我国,均越发重视并逐渐加强对于非横向经营者集中的审查。此次指引的发布,向经营者提供了完整、详细、明确的非横向经营者集中的合规指引——不仅有明确的非横向经营者集中的概念、分类,还有相关市场划定的标准,市场集中度和市场份额标准,集中所能造成的竞争损害分析等。这些都可以为未来经营者从事并购、创办合营企业等提供可预见性和可靠的合规指引。

除了前面所重点谈论的纵向垄断协议的“安全港”制度落地和对非横向经营者集中反垄断审查分析框架的具体化,2025年,市场监管总局还重新修订发布了《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》《经营者集中申报规范》《公平竞争审查条例实施办法》《违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准(试行)》等多部法律规范性文件。在重点行业反垄断规制方面,市场监管总局除正式公布《关于药品领域的反垄断指南》外,还针对互联网平台和公用事业领域,分别发布了《互联网平台反垄断合规指引(征求意见稿)》《关于公用事业领域的反垄断指南(征求意见稿)》。众多规范性文件文件和指引、指南的出台和实施,使得我国反垄断法律体系更加完善。

(作者单位:对外经济贸易大学法学院)

中国贸促会专利商标事务所
CCPIT PATENT & TRADEMARK LAW OFFICE

贸促专商微信公众号

中美经贸新格局下企业出海的法律风险与合规治理

■ 柴裕红 肖佩遥

服務 誠信天下

中國專利代理(香港)有限公司
CHINA PATENT AGENT (H.K.) LTD.
www.cpahk.com

中美战略竞争升级与全球贸易规则重构的双重背景下,中国企业出海正遭遇前所未有的法律风险挑战。关税加征、投资审查、技术制裁、数据合规冲突等已成为制约企业出海的瓶颈。

企业出海的法律风险类型

贸易管制与关税风险

贸易管制与关税风险是企业出海面临的严峻挑战。一方面,2018年以来,美国通过《1974年贸易法》(301条款)等相关规定,对中美加征关税并限制其相关商品进口,其中对华累计加征关税覆盖商品价值超过5500亿美元,这些举措直接增加了中国出口企业的合规成本与诉讼风险;另一方面,美国海关与边境保护局对中国产品所采取的“反规避调查”,使中美贸易的不确定性更加严峻,企业境遇更加艰难。

投资审查与国家安全风险

美国外国投资委员会(CFIUS)依据《外国投资风险评估现代化法案》,以扩大审查范围的方式,将关键技术、基础设施及敏感数据领域

纳入强制申报程序。据统计,2020年至2022年,CFIUS审查涉及中国投资者的交易案例年均增长15%,且大部分被要求附加条件或强制剥离,例如要求字节跳动旗下TikTok剥离美国业务,这种行为是对国家安全理由的泛化使用。

技术出口管制与制裁风险

企业某些关键技术的获取受到美国《出口管理条例》及“实体清单”机制的限制。华为、中芯国际等技术前沿企业因被纳入制裁清单,面临着芯片断供与技术封锁的严峻挑战。而对于一些涉疆、涉港企业,同样受到美国财政部海外资产控制办公室依据《国际紧急经济权力法》实施的制裁,其中典型案例包括将昆仑银行排除在美元结算体系之外。

数据与隐私合规风险

在数据与隐私合规方面,美国《澄清域外合法使用数据法》规定与中国《数据安全法》《个人信息保护法》规定形成法律适用冲突,前者授权执法部门调取境外数据,而后者则无相关管辖权规定。例如

严格条款,导致中国企业面临一定程度的制度落差。这种区域格局,使企业一方面难以依托统一的多边规则抵御美国的长臂管辖与单边制裁,另一方面也无法获得稳定的、可预期的国际救济渠道,被迫在相互竞争甚至矛盾冲突的规则之中独自承担更高的风险与成本。

法律风险成因分析

中美法律传统的内在差异与直接规则冲突,构成了企业出海风险的结构性来源。在法系传统上,美国属普通法系,其法律实践倚重判例与司法规制,并通过“最低联系原则”等理论极力扩张域外管辖权;而中国作为大陆法系国家,以成文法为核心,在国际交往中依据主权平等、互不干涉内政等原则更为强调属地管辖。这种根本性法律传统差异导致两国在具体规则层面产生一系列矛盾冲突,不仅大幅提高了企业合规成本与合规难度,更使其常常陷入遵守一国法律可能违反另一国法律的两难境地,法律风险进而从单纯的违规可能性,升级为无法回避的系统性合规挑战。

另一方面的国际治理体系的失序

另一方面,原有国际治理体系的失序加剧了企业面临的国际制度环境的不稳定性。以WTO为核心的多边贸易争端解决机制在以美国为首的单边主义兴起下面临严重挑战,与此同时,以美国为主导的《美墨加协定》等高标准区域贸易协定在区域内展现出强烈的排他性,在数据等重要领域设立了中国目前尚未普遍接受的

承担者与相关法律主体,其必须从被动应对转向主动构建适应他国制度土壤的合规体系。设立专门合规团队持续追踪目标国立法与执法实际,并借助相关数据库对风险进行量化,做出评估,起到事前预防作用,以此为基础推动合规体系在目标国的本土化,在欧美等关键市场设立具有相当实质性决策权的当地合规决策与执行机构。同时,加强数据与技术管理要求,实施严格管控,使得核心技术及重要数据同时符合中美双方法律法规规定。

构建协同支持网络

以中美贸易摩擦为背景,企业需构建高效的协同风险治理网络,主动整合与借力行业协会及专业中介机构两大关键外部资源。行业协会对企业来说是信息枢纽,企业要想获取行业协会拥有的关键信息资源,就要积极主动参与行业协会的专项培训与信息资源共享机制。具有国际业务经验的律师事务所、会计师事务所与相关咨询机构等专业机构,是企业

企业出海风险防控措施

企业构建二元化法律应对网络

中美法律规则深度博弈,美国的长臂管辖与单边制裁愈发频繁,中企不能也不可能再被动“挨打”,需主动应对,建立起一套可攻可防的争议解决体系,灵活运用国际仲裁与在美本地诉讼两种工具,构建防御性与进攻性兼具的元化法律应对网络。一方面,国际仲裁机构应被纳入企业的“亲友团”,在当前《纽约公约》框架下,该类机构因其中立性其裁决具有可执行性,是独立于单一国家司法系统的救济渠道。另一方面,若美国行政命令是争议直接来源,企业需具有利用美国司法体系进行反击的能力,通过提起司法审查推翻不合理禁令。如此,建立起外部国际仲裁与内部本地诉讼相结合的元化法律应对网络,使得企业成为规则的主动利用者,更高效地防控出海风险。

合规体系建设

出海企业是法律风险的最终

业风险治理中不可或缺的助手。这些专业机构不仅能提供前沿的法律、政策咨询,还可以协助成立符合目标国监管要求的合约,更能凭借其对当地行政与司法的了解,在企业面临调查或被提起诉讼时,提供有效的应对措施与救济途径。企业通过系统性地借力行业集体力量与整合专业市场服务,能够有效建立起协同风险治理网络,系统地提升其在愈加复杂的国际法律环境中的风险识别、应对与化解能力。

总之,在中美贸易摩擦的复杂背景下,中企出海风险防范不能仅仅局限于被动反应,而是要转向体系化的合规制度,逐步完成国际相关规则制定权从参与到主导的转变,使得企业可以提升内部合规能力,构建多层次、立体化的法律风险治理体系。

[本文为2025年度法治甘肃省级课题“一带一路”倡议下中国企业出海法律风险与应对策略研究”(2025FZKT128)的研究成果之一。作者单位:兰州大学—甘肃省侨联涉外法治研究中心]

中国国际经济贸易仲裁委员会
CHINA INTERNATIONAL ECONOMIC AND TRADE ARBITRATION COMMISSION