

北京市平台经济领域反垄断合规指引 (2021 年版)

北京市市场监管发展研究中心
中国政法大学竞争法研究中心

2021 年 12 月 7 日

说明

本指引由合规管理、合规重点、行政性限制竞争行为、法律责任、配合调查及相关法律法规规定六部分组成，以《中华人民共和国反垄断法》（以下简称《反垄断法》）为依据，根据国家市场监督管理总局制定的部门规章和《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》（以下简称《指南》），重点就垄断协议、滥用市场支配地位基本内容、行为表现和风险提示进行说明，并列举相应案例。

本指引案例包括真实案例和模拟示例，真实案例来源于我国及欧盟、美国反垄断执法机构公开的处罚案件，针对平台经济领域经营者具有高度违法可能性的行为采取模拟示例的形式，以案释法，阐述认定垄断行为的分析思路，旨在提高经营者垄断风险识别能力，培养反垄断合规和风险预警意识。

本指引仅作为平台经济领域经营者经营者的一般性指导，不构成法律专业意见。本指引中的平台、平台经营者、平台内经营者、平台经济领域经营者均以《指南》中的概念为准。本指引仅以发布日期为限提供合规指导，因《反垄断法》及相关法律法规修订及实践变化，本指引将适时予以修订。

目 录

第一章 反垄断合规建设	1
一、合规管理	1
(一) 合规审查	1
(二) 合规报告	1
(三) 合规承诺	1
二、合规运行	2
(一) 合规风险管理	2
(二) 合规绩效考核	2
(三) 合规管理协调	3
三、合规保障	3
(一) 合规培训	3
(二) 第三方评估	3
(三) 竞争文化培育	4
四、境外反垄断合规管理	4
第二章 反垄断合规重点	5
一、垄断协议的风险防范与合规	5
(一) 横向垄断协议的行为表现与风险提示	5
(二) 纵向垄断协议的行为表现与风险提示	12
(三) 轴辐协议的行为表现与风险提示	15
二、滥用市场支配地位行为的风险防范与合规	17

(一) 相关市场界定	18
(二) 认定市场支配地位	20
(三) 滥用市场支配地位的行为	20
三、经营者集中的风险防范与合规	30
(一) 经营者集中的申报与审查	31
(二) 横向集中的排除、限制竞争效果及风险评估	35
(三) 非横向集中的排除、限制竞争效果及风险评估	36
(四) 经营者集中救济措施	37
第三章 行政性限制竞争行为合规	39
一、行政性垄断的行为表现	39
(一) 行政性限定交易	39
(二) 妨碍商品自由流通	39
(三) 排斥或者限制外地经营者参加本地招标投标活动	39
(四) 排斥或者限制外地经营者在本地投资或者设立分支机构	40
(五) 强制或者变相强制经营者从事垄断行为	40
(六) 制定含有排除、限制竞争内容的规定行为	40
二、经营者的风险防范与合规	40
三、公平竞争审查	41
第四章 配合反垄断调查	42
一、主动报告	42
二、配合调查	42
三、争取宽大处理	43

四、提出承诺和中止调查申请	43
第五章 法律责任	45
一、行政责任	45
二、民事责任	46
三、刑事责任	46
(一) 串通投标	46
(二) 拒绝配合反垄断执法	46
第六章 反垄断相关法律规定	48
一、法律	48
二、行政法规	48
三、部门规章	48
四、国务院反垄断委员会指南	48
五、规范性文件	49
六、司法解释	49

第一章 反垄断合规建设

一、合规管理

平台经营者根据企业的业务状况、经营规模、员工人数等实际经营情况，建立企业主体责任清单制度，建立必要的反垄断合规制度，设置反垄断合规管理部门或指定反垄断合规管理负责人（以下统称“反垄断合规管理部门”）明确合规管理职责，细化合规流程，完善内部机制，规范自身规则设立、数据处理、算法制定等行为。

（一）合规审查

平台经营者反垄断合规管理部门承担反垄断事先预警和事中、事后审核职责，负责对企业运营、决策、对外合作与发展计划中的措施、政策等进行反垄断合规审查，向员工提供关于反垄断合规建议和指导。反垄断合规管理部门发现存在反垄断合规事项时，及时向企业管理层和决策层汇报。

（二）合规报告

平台经营者合规管理部门定期向企业管理层、决策层汇报反垄断合规管理情况，并对反垄断合规风险做出定期及不定期合规报告。鼓励平台经营者明确内部反垄断合规举报、调查程序和相应应对、整改措施。鼓励平台经营者建立合规报告和记录台账制度，妥善保存合规相关档案资料。

（三）合规承诺

鼓励平台经营者向社会作出公平竞争信用承诺、鼓励平台经

营者的管理层和决策层作出并履行明确、公开的反垄断合规承诺，其他员工也可做出相应反垄断合规承诺。鼓励平台经营者在相关管理制度中明确有关人员违反承诺的后果。

二、合规运行

平台经营者管理层、决策层和反垄断合规管理部门都承担相应反垄断合规责任。鼓励平台经营者落实反垄断合规管理制度，保障定期进行合规风险识别、评估和风险控制。鼓励推动合规管理与法律风险防范、审计、内控等工作统筹衔接，确保合规管理体系有效运行。

（一）合规风险管理

鼓励平台经营者明确反垄断合规管理要求和流程，夯实相关部门职责，为开展反垄断合规提供必要的资源和保障。平台经营者可以根据实际情况，建立反垄断合规风险评估程序和标准，确定风险优先等级，并按照不同的风险等级实施相应的风险防控制度。

（二）合规绩效考核

鼓励平台经营者建立反垄断合规绩效考核指标和奖惩机制，把反垄断合规管理情况纳入对各部门和相关负责人的年度综合考核。强化反垄断合规考核评价，细化评价指标，组织或者协助业务、人事部门将反垄断合规责任纳入岗位职责和员工绩效考评体系。

(三) 合规管理协调

平台经营者管理层应注重反垄断合规管理部门与业务部门的分工协作，建立明确的合作和信息交流机制，加强协调配合。相关业务部门应主动开展反垄断合规工作，识别业务范围内的合规要求，落实合规制度，配合合规管理部门进行合规审查、风险防范和违规调查、整改工作。

三、合规保障

平台经营者应持续评估反垄断合规管理体系各方面的有效性，及时发现和纠正存在的问题，根据企业业务发展及外部监管变化，不断调整反垄断合规管理要求，优化反垄断合规保障机制，实现反垄断合规管理体系的不断完善。

(一) 合规培训

反垄断合规管理部门应配备熟悉反垄断法律制度的工作人员，列入公司人事编制，并配置年度专项财务预算。反垄断合规管理部门可自行聘请第三方机构(比如反垄断领域专家或律师)，定期组织员工进行反垄断培训，并妥善保存培训文件化信息。

(二) 第三方评估

平台经营者根据用户规模、业务种类、经济体量等情况，在必要时聘请第三方评估机构进行反垄断合规评估。在反垄断合规管理部门无法或难以给予反垄断合规建议时，可聘请反垄断领域专家或律师，对企业反垄断合规问题提供咨询。

(三) 竞争文化培育

反垄断合规管理部门应把树立并提高反垄断合规和公平竞争意识列为工作重点。反垄断合规管理部门应担负起企业内部普及公平竞争文化的职责,参与完善平台治理规则,平台服务协议、交易规则和收费标准,确保相关协议、规则和收费标准公平合理、清晰透明。

四、境外反垄断合规管理

平台经营者业务经营涉及其他司法辖区,应当了解并遵守业务所在国家或者地区的反垄断相关法律规定,鼓励平台经营者制定境外反垄断合规制度,或者将境外反垄断合规要求嵌入现有整体合规制度中。

各司法辖区反垄断法调整的行为类型类似,主要规制垄断协议、滥用市场支配地位和具有或者可能具有排除、限制竞争影响的经营者集中。各司法辖区对于相关行为的定义、具体类型和评估方法不尽相同,具体合规要求应以各司法辖区反垄断法相关规定为准。

第二章 反垄断合规重点

本指引仅为平台经济领域经营者提供反垄断合规的注意事项和风险预警。平台经济领域经营者存在本指引所称的垄断风险的同时，还可能存在违反除《反垄断法》之外其他法律法规的情形，执法机构也可以依据其他竞争法律法规予以查处。即使不负有本指引所称的反垄断合规义务，平台经营者还可能依据其他法律法规承担相应的竞争合规义务。

一、垄断协议的风险防范与合规

垄断协议是指经营者排除、限制竞争的协议、决定或者其他协同行为。一般而言，协议是指经营者之间以书面或口头形式订立的一致性决策；决定是指企业联合组织、行业协会等做出的书面或口头决议、通知、声明、备忘录等；其他协同行为是指经营者虽未明确订立协议或者决定，但进行了意思联络或信息交流，实质上存在协调一致的市场行为。经营者之间没有意思联络，完全基于市场信息和独立意思表示作出的价格跟随等行为，一般被视为平行行为，不属于《反垄断法》禁止的垄断协议。

（一）横向垄断协议的行为表现与风险提示

横向垄断协议是指具有竞争关系的经营者之间，订立的排除、限制竞争的协议、决定或其他协同行为。在各种反竞争行为中，横向垄断协议是最具竞争危害性的违法行为，各司法辖区均对此严格规制。经营者从事《反垄断法》明确列举的横向垄断协议行为，且不符合《反垄断法》规定的豁免情形，就可能会受到反垄断执法机构的处罚（原则禁止+例外豁免原则）。固定或者变更

商品价格、限制商品的生产数量或销售数量、分割销售市场或原材料采购市场的横向垄断协议行为，不能适用经营者承诺制度，但可以适用宽大制度。

行业协会或经营者不得组织其他经营者达成横向垄断协议或者为其他经营者达成横向垄断协议提供实质性帮助，经营者也不会因为行业协会或其他经营者组织的横向垄断协议行为而免除处罚。

1. 行为表现

具有竞争关系的平台经济领域经营者实施横向垄断协议具有行业特殊性，表现为利用数据、算法、平台规则、技术手段实施垄断行为的特征。具体包括但不限于以下各种方式：（1）利用平台收集并且交换价格、销量、成本、客户等敏感信息；（2）利用技术手段进行意思联络；（3）利用数据、算法、平台规则等实现协调一致行为；（4）有助于实现协同的其他方式。

2. 风险提示

（1）固定或者变更商品价格

该行为简称“价格垄断协议”，是违法性质非常严重的横向垄断协议。平台经济领域经营者之间更容易通过数据、算法、平台规则、技术手段发挥与传统共谋行为中相同的沟通作用，并实施价格共谋。既可能表现为固定或变更价格，也包括固定或变更经营者收取的佣金、手续费、会员费、推广费等服务收费。平台经济领域经营者在利用开源代码、通用算法等技术手段来实现定价、精准投放等行为时，避免实施价格共谋，并提前评估可能产生的排除、限制竞争效果。

【示例】某平台涉嫌算法共谋

A 平台开发了一款在线服务预订系统，许多商家都在平台上通过该系统向消费者提供特定服务。A 平台通过使用特定的定价算法，收集该平台上各商家关于特定服务的价格信息和折扣水平。A 平台通过该服务预定系统向商家发送信息，各商家均将该特定服务的折扣率控制在 3% 以下；如超过 3%，该服务系统将自动将折扣率调整为 3%。各商家收到 A 平台的信息后，认为统一折扣率有利于利润均衡，也避免了彼此间的恶性竞争，均未明确表示反对。此后，A 平台通过算法，将该系统上所有特定服务折扣率都调整到 3% 以下。

A 平台和商家行为涉嫌算法共谋，商家的行为涉嫌构成固定价格的协同行为，A 平台涉嫌帮助、促进各商家协同行为的达成和实施。

（2）限制商品的生产数量或销售数量

该行为简称“限制商品数量”，根据商品价格基于供求关系而变动的原理，平台经济领域经营者以限制产量、固定产量、停止生产等方式限制商品的生产数量，或者限制特定品种、型号商品的生产数量；以限制商品投放量等方式限制商品的销售数量，或者限制特定品种、型号商品的销售数量等都可能构成限制生产数量或者销售数量。上述行为制造出供给不足的市场信号，提高商品价格，产生排除、限制竞争的效果。

【示例】某平台涉嫌限制销售数量

某省 A 公司在全省从事水泥生产和销售业务，随着“互联网+”的兴起，A 公司开始建设运营水泥电商平台，方便客户在线采购水泥产品。该省的边远市县分散有数家小型水泥厂家，A 公司与这些小厂家达成战略合作协议，约定这些小厂家的水泥全部

放在 A 公司的水泥电商平台上销售，同时 A 公司有权根据当地供求情况对这些小厂家在线销售的水泥数量设置最大销售量值，当在线购买数量达到该最大销售量后，平台将显示无货状态、无法交易，以此确保 A 公司和各家小厂家的盈利水平。

A 公司和小厂家的行为严重干预了企业的生产经营自主权，破坏了市场自由竞争，涉嫌构成限制水泥销售数量的横向垄断协议。

（3）分割销售市场或原材料采购市场

该行为简称“市场分割”，具有竞争关系的经营者通过市场分割，在各自划分的市场中形成垄断态势，排除、限制彼此竞争，侵犯消费者的自由选择权。平台经济领域经营者之间通过划分商品销售地域、市场份额、销售对象、销售收入、销售利润或者销售商品的种类、数量、时间；或者通过划分原料、半成品、零部件、相关设备等原材料的采购区域、种类、数量、时间或者供应商等方式，都可能构成市场分割，产生排除、限制竞争的效果。

【示例】平台涉嫌分割市场

A、B、C 平台均在某省范围内从事 C2C 二手车交易服务。某日，A、B、C 三家平台签订协议书结成利益联盟，划分各自经营的市县范围，分别向不同类型的客户群体进行销售，约定各方划界而治，不得进入对方市县开展业务。为保障“分割销售市场”的执行，还约定了相应不执行协议的处理方式。此后，上述三家平台都执行该协议约定，省内各市县二手车交易市场长期只有某一平台独大，二手车交易佣金居高不下，服务质量也日渐下降。

上述行为使三家平台丧失参与竞争的动力和积极性，严重排除、限制市场竞争，涉嫌构成分割市场的横向垄断协议。

（4）限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品

该行为简称“限制新技术（产品）”，经营者限制新技术（产品）的形式多样，可能表现为限制投资、研发、购买或使用新技术、新工艺、新设备、新产品等多种方式。平台经济领域技术创新和经营模式创新比较活跃，但是这并不能排除平台经济领域经营者通过平台规则、技术手段或者算法原理等，直接或间接地达成限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品的协议、决定或其他协同行为。

【示例】平台涉嫌限制开发新技术、采购新产品

A、B、C、D 同为从事互联网视频平台服务的经营者。在行业会议中，结合法律法规的最新发展，A、B、C、D 讨论了个人信息保护的问题，均认为对于保护个人信息的过高标准会导致企业成本运营过高，因此一致同意不超越法律规定的最低标准保护用户个人信息，也不采购或使用任何高于法定最低标准的第三方技术或服务。

A、B、C、D 四家公司的行为很可能使有利于用户个人信息保护的新技术、新产品的开发、推广和使用受到限制，同时限制消费者的选择机会，并影响平台间围绕服务质量展开的竞争与创新，涉嫌构成联合限制研发的横向垄断协议。

（5）联合抵制交易

联合抵制交易常见于：具有竞争关系的经营者联合拒绝向特定经营者供应、销售商品或者联合拒绝采购、销售特定经营者的商品；或者具有竞争关系的经营者为抵制潜在竞争者的进入或排挤现有竞争者，联合起来限定上游或下游经营者不得与其进行交

易，从而封锁其采购或者销售渠道。联合抵制的对象既包括发起者之外的其他竞争者或潜在竞争者，也包括发起者上下游的交易相对人。

【案例】联合抵制某数字平台案

2016年，某数字中介平台推出可以优化运输交易性能的可追溯性软件，该软件使用即时地理定位方法，托运人通过在线界面直接与承运人联系，使托运人和承运人监测和管理车队。2016年7月至2018年2月，货运交易所、运输商协会、工会等利益相关者联合抵制与该数字中介平台进行合作。货运经营者及相关方呼吁其成员抵制数字中介平台和可追溯性的软件，货运协会也将联合抵制的指示传递给其成员，呼吁成员单位不要与数字相关平台合作。

2021年9月，竞争执法机构认定上述行为限制了数字中介平台在货运服务市场的竞争，阻碍了跟踪软件发挥促进经济效率的作用，构成联合抵制交易行为。

3. 交换竞争性敏感信息风险提示

竞争性敏感信息是指从公开渠道无法获得，可能降低决策独立性、便于竞争者之间协调彼此经营行为的商业信息。竞争性敏感信息包括但不限于：与价格（如实际价格、折扣、涨跌幅度、回扣）、数量、客户清单、生产成本、营业收入、销售额、产能、品质、营销策划、风险、投资、技术、研发计划及成果等相关的信息。上述信息中对当前及未来不具有影响的历史性信息敏感程度较低。

《反垄断法》虽然并不直接规制交换竞争性敏感信息的行为，但交换竞争性敏感信息可能促进竞争者之间的意思联络或信息

交流，增加竞争者之间共谋的风险，尤其在市场行为具有一致性的情况下，可能构成垄断协议。

平台经济领域生态系统逐渐多元，“竞争者”呈现很强的动态性特征。与平台经济领域经营者进行业务合作的相关方，可能会在其他业务领域与经营者存在潜在的竞争关系，经营者对于交换竞争性敏感信息应当十分慎重，避免主动交换竞争性敏感信息。如确因并购交易谈判、正常业务合作等需要知悉竞争者的竞争性敏感信息时，应当将获知信息的范围限缩在合作业务所必需的最小范围内，且不得将该等信息用于其他经营活动。

平台经济领域经营者在正常的业务合作和行业会议中，不可避免地获得竞争对手、交易相对人等非公开信息时，需在反垄断合规的前提下进行：

（1）对竞争者或交易相对人的竞争性敏感信息予以保密，避免更大范围披露、分享给内部或外部人员，也不得将竞争性敏感信息用于其他用途。

（2）竞争者之间应避免直接沟通或交换竞争性敏感信息，或者通过行业协会、广告方、平台内经营者等第三方间接交换竞争性敏感信息。

（3）避免在具有竞争关系的交易相对人之间收集、中转、传输竞争性敏感信息，或者为具有竞争关系的交易相对人交换竞争性敏感信息提供便利条件。

（4）对于竞争者在会议中提出交换竞争性敏感信息等提议时，应留存反对并离席的明确、完整的会议记录。

与此同时，平台经营者业务涉及境外时，应及时、准确了解相应司法辖区的反垄断法律法规，大多数司法辖区禁止经营者之

间交换竞争性敏感信息。平台经营者在境外开展业务时应当高度关注与竞争者接触、与竞争者之间通过合同、股权或其他方式合作以及在日常商业行为中从事与垄断协议或行为相关的风险。

(二) 纵向垄断协议的行为表现与风险提示

纵向垄断协议是指经营者与交易相对人之间达成的排除、限制竞争的协议、决定或其他协同行为。只要经营者从事了固定转售价格或限定最低转售价格的行为，且不符合《反垄断法》规定的豁免情形，可能会受到反垄断执法机构的处罚（原则禁止+例外豁免原则）。

1. 行为表现

平台经济领域经营者与交易相对人可能通过下列方式达成固定转售价格、限定最低转售价格等纵向垄断协议：（1）利用技术手段对价格进行自动化设定；（2）利用平台规则对价格进行统一；（3）利用数据和算法对价格等因素进行直接或者间接限定；（4）利用技术手段、平台规则、数据和算法等方式限定其他交易条件，排除、限制市场竞争。

平台经济领域经营者可能通过下列方式加强实施固定转售价格、限定最低转售价格等纵向垄断协议：（1）将实际转售价格作为交易相对人的考核指标，变相限制转售价格；（2）通过取消优惠、搜索降权、流量限制甚至解除协议等惩戒措施惩罚违反转售价格限制的交易相对人；（3）通过提供返利、折扣、补贴、流量资源支持等激励方式诱导交易相对人遵守转售价格限制。

2. 风险提示

（1）固定转售价格和限定最低转售价格

固定转售价格、限定最低转售价格是反垄断执法机构关注的重点，上述行为不以经营者具有市场力量为前提。但通常情况下，经营者与交易相对人在相关市场上的市场份额越高，限制转售价格行为的排除、限制竞争效果也越强，垄断行为风险也越高。

平台经济领域经营者能够运用技术手段、平台规则等方式，比线下销售更容易实施限制转售价格行为，可能利用数据和算法对价格水平、价格变动幅度、利润或者折扣等进行直接或间接的固定或限定。无论采取何种方式，平台经济领域经营者实施限制转售价格的行为，都具有较高的垄断行为风险。

【案例】某公司转售价格维持案

2013-2018 年间，A 公司对线上零售商销售某商品设定了最低转售价格，线上零售商必须以某种价格或高于某种价格在线销售该商品。A 公司监控零售商的价格并向未遵守最低价格的线上零售商施压，促使零售商修改低于该最低价格的网上报价。为便捷执行该协议，A 公司使用软件在线实时监控线上零售商的销售价格，并确保零售商广泛遵守其定价政策。A 公司还通过线上零售商的互相举报监控零售商的打折行为，以协助监控零售商的销售价格。

A 公司的纵向垄断行为限制了品牌内部零售商之间的竞争，并剥夺了消费者获取低价商品的机会。2019 年 8 月，竞争执法机构认定 A 公司构成固定转售价格、限定最低转售价格行为。

(2) 国务院反垄断执法机构认定的其他纵向垄断协议

除了纵向价格垄断协议之外，一些排除、限制竞争的纵向非价格协议主要表现为针对销售地域和客户限制，如独家销售协议、独家购买协议、选择性分销协议、限制被动销售、限制交叉供货

等。纵向非价格协议由国务院反垄断执法机构认定，认定时会考虑经营者达成、实施协议的事实，市场竞争状况，经营者在相关市场中的市场份额及其对市场的控制力，以及对商品价格、数量、质量、市场进入、技术进步、消费者和其他经营者的影响等各种因素。

平台经济领域经营者利用合作协议、平台规则、技术手段、数据和算法等方式，排除、限制市场竞争的行为多样。实践中，平台经营者以提供某种程度的投资或平台资源为由，要求平台内经营者或合作方签署具有排他性的独家交易协议，限制平台内经营者或合作方在其他竞争性平台销售商品或展示作品。排他性协议可能具有正当理由，但如果平台经营者在相关市场拥有一定的市场势力，在排他性协议具有明显的排除、限制竞争的目的或效果的情况下，有可能构成纵向非价格垄断协议。

【示例】某平台涉嫌排除、限制竞争

平台 A 拥有海量用户和众多流量，该平台推出合作协议和相关运营资源协议，要求合作方和 A 平台签署排他性战略合作协议，在合作期间和 A 平台建立独家合作关系。协议要求合作方仅可通过 A 平台及其关联平台合作，未经 A 平台事先许可，不得同任何其他竞争性平台开展相同或类似的合作，否则将被认为根本违约进行追责。在协议履行过程中，平台 A 并未在自身经营所需之外给予合作方资金等实质性投入，合作方也并未因与平台 A 的独家合作获得优先推广等额外的流量资源。

平台 A 通过与众多具有影响力的合作方签订排他性协议，将其作为提升用户点击率的竞争策略，极大提升了平台的流量，严重影响了 A 平台竞争者与其竞争的能力，平台 A 通过排他性协议

排除、限制了相关市场竞争，涉嫌构成纵向非价格垄断协议。

（3）最惠国条款

在平台经济领域，平台经营者要求平台内经营者在商品价格、数量等方面向其提供等于或者优于其他竞争性平台的交易条件，即“最惠国条款”。最惠国条款可能间接地促成横向垄断协议，也有可能产生固定转售价格、限定最低转售价格的效果，在平台经营者具有市场支配地位的情况下，还有可能构成滥用市场支配地位。

在评估最惠国条款的纵向排除、限制竞争效果时，反垄断执法机构比较关注最惠国条款的覆盖范围，特别是最惠国条款除了限制供应商在自有平台上提供更低价格外，是否还限制在其他平台上提供更低价格。此外，反垄断执法机构还会综合考虑平台经营者的市场力量、相关市场竞争状况、对其他经营者进入相关市场的阻碍程度、对消费者利益和创新的影响等因素。

（三）轴辐协议的行为表现与风险提示

轴辐协议是指具有竞争关系的经营者借助与交易相对人之间的纵向关系，或者经营者进行组织、协调，达成或实施具有横向垄断协议效果的协议。

1. 行为表现

在平台经济领域，轴辐协议主要体现在平台经营者利用其与平台内经营者的上下游交易关系，通过技术手段、平台规则、数据和算法等方式，组织或帮助具有竞争关系的平台内经营者，达成或实施具有排除、限制竞争效果的协议、决定或其他协同行为。

平台经营者组织双边或多边群体进行交互和匹配，对价格机

制、交易机制、竞争规则等进行设置和干预。轴辐协议表面上由一组彼此独立的纵向协议构成，通常表现为销售、代理、服务等方式，但实质是辐条经营者借助与轴心经营者的纵向协议达成彼此间的横向共谋。轴心经营者作为辐条经营者之间信息交流的媒介，间接促成了辐条经营者之间的意思联络，在轴心经营者的组织、帮助下，促成了具有竞争关系的辐条经营者实施协调一致的市场行为。

2. 风险提示

基于互联网行业网络外部性、用户多栖性、服务跨区域性特点，平台经营者比传统线下企业更容易组织、协调平台内经营者达成和实施轴辐协议，行为更具有隐秘性与技术性。轴辐协议表现形式复杂多变，分析该协议是否构成《反垄断法》第十三条规制的垄断协议，一般根据辐条经营者是否应知或者明知其他经营者与轴心经营者签订相同、相似或者具有相互配合关系的协议。反垄断执法机构在进行违法性判断时，会根据个案情况具体分析平台经济领域经营者所处行业领域的市场结构、竞争状况，平台经营者在平台内经营者达成或实施垄断协议中发挥的作用等因素进行综合衡量。

平台经营者可能向多家彼此之间具有竞争关系的上游供应商采购商品，也可能向多家彼此之间具有竞争关系的下游企业供应商品。平台经营者在与上游或下游企业合作过程中，即使与上、下游企业之间均不存在竞争关系，也应避免组织、协调、帮助具有竞争关系的上、下游企业达成或实施垄断协议。

【案例】某平台电子书轴辐协议案

A 平台通过“批发模式”+“低价”在电子书市场上占有 90%

的市场份额，A 平台电子书全部以 9.99 美元出售。2010 年 1 月，B 平台上线了电子书应用功能后，B 平台和各出版商协商并签订了“代理模式”+“最惠国”协议，并向出版商表示这是从 A 平台夺回定价权的唯一机会，约定各出版商可以自行对 B 平台上的电子书定价，但出版商必须保证 B 平台享有和其他电子书零售商同等的最低价格待遇，该提议得到了出版商们的一致认同。在出版商的要求下，A 平台也放弃了“批发模式”，随着代理模式的推行，出版商开始不约而同地对电子书提价，B 平台销售的电子书价格也从 9.99 美元上涨到 12.99 美元。

竞争执法机构认为，B 平台通过与出版商签订“最惠国”协议，促成了电子书销售模式由批发模式向代理模式转变，并提升了销售价格，是与出版商进行轴辐合谋的表现。

二、滥用市场支配地位行为的风险防范与合规

滥用市场支配地位行为是指具有市场支配地位的经营者凭借该地位，在相关市场内不正当排除、限制竞争，损害消费者利益和社会公共利益的行为。经营者具有市场支配地位本身并不违法，《反垄断法》规制的是具有市场支配地位的经营者实施的滥用行为。

反垄断执法机构规制滥用市场支配地位行为分为：第一步，界定相关商品市场和地域市场，在涉及知识产权滥用案件中还可以根据个案决定是否进行相关技术市场界定；第二步，认定经营者在相关市场内是否具有市场支配地位，需结合经营者在相关市场的市场份额、竞争状况、财力和技术条件、市场进入难易程度、经营者对上下游市场的控制能力以及其他经营者对该经营者的

依赖程度等因素；第三步，认定经营者是否存在《反垄断法》第十七条禁止的滥用行为；第四步，分析经营者行为是否具有排除、限制竞争效果；第五步，认定经营者提出的正当理由是否成立。

（一）相关市场界定

平台经济业务类型复杂、竞争动态多变，界定平台经济领域相关商品市场和地域市场需要遵循《反垄断法》、《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》和《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》所确定的一般原则，同时考虑平台经济的特点，结合个案进行具体分析。

替代性分析是平台经济领域相关市场界定的基本方法。在界定相关商品市场时，首先对平台的商业模式进行分析，特别是分析该平台对平台各边交易相对人提供的具体服务，以及具体服务匹配了各边交易相对人的相应需求。然后对商业模式类似的、有替代可能的商品进行替代性分析，进行替代性分析时具体参考

《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》第八条、第九条和《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》第四条。

多边性是平台经济领域影响相关市场界定的重要特点。在实践中，需要对多边的商品进行需求替代和供给替代分析，综合确定有替代可能性的商品是否应划入同一相关市场，进而确定相关市场的范围。根据具体情形，可以聚焦平台一边的商品界定相关商品市场；也可针对平台所涉及的多边商品，分别界定多个相关商品市场，并分析各相关商品市场之间的相互关系和影响；也可将平台整体界定为一个包含多边的平台作为相关商品市场。通常

直接促成双边交易的平台，可优先考虑界定一个包含多边的平台作为相关商品市场。

平台经济领域相关地域市场界定同样采用需求替代和供给替代分析。平台经济具有网络性和跨地域性，在界定相关地域市场时，需要根据平台服务的特点来确定地域范围，通常界定为中国市场或者特定区域市场，根据个案情况也可以界定为全球市场。

【案例】某公司限定交易案相关市场界定

2021年4月，国家市场监督管理总局在A公司限定交易案的界定相关市场过程中，首先确定涉案企业的商业模式和提供的具体服务，即网络零售平台经营者为平台内经营者和消费者进行商品交易提供网络经营场所、交易撮合、信息发布等服务，具体包括商品信息展示、营销推广、搜索、订单处理、物流服务、支付结算、商品评价、售后支持等。其次根据具体的商业模式和服务初步确定可能具有替代性的相关商品市场。从相关市场是否需要扩大的角度分析网络零售平台服务与线下零售商业服务的替代性；从相关市场是否需要进一步缩小的角度分析：不同类别经营者提供的网络零售平台服务的替代性；不同商品销售方式提供的网络零售平台服务的替代性；不同商品品类提供的网络零售平台服务的替代性。针对上述可能的替代性商品，分别从消费者、商家的角度，进行需求和供给替代分析。最后确定相关商品市场为网络零售平台服务市场。同样从消费者、商家的角度，进行地域范围的需求和供给替代分析，考虑网络零售平台服务的特点，确定该案相关地域市场为中国境内。

（二）认定市场支配地位

反垄断执法机构根据《反垄断法》第十八条、第十九条规定，认定或推定经营者是否具有市场支配地位，并结合平台经济领域的行业特征以及动态竞争的特点进行具体分析。一般而言，经营者的经营模式、用户数量、网络效应、锁定效应、技术特性、市场创新、掌握和处理相关数据的能力，以及经营者在关联市场的市场力量等，都可以作为评估经营者是否具有市场支配地位的重要因素。

（三）滥用市场支配地位的行为

《反垄断法》第十七条禁止具有市场支配地位的经营者从事滥用市场支配地位的行为，分别用不公平价格、低于成本销售、拒绝交易、限定交易、搭售或者附加不合理的交易条件以及差别待遇予以简化表示。

1. 不公平价格

《反垄断法》禁止具有市场支配地位的经营者，以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品。不公平价格一般认为是对交易相对人或者消费者的不合理剥削，既可以被经营者用来谋取垄断利润，也可以用来排除相关市场的竞争。如果具有市场支配地位的经营者对相关产品收取过高价格，而该产品又是购买人用以生产其他产品的投入品（原材料），购买人的盈利能力将会受到削弱，甚至会导致购买人在下游市场无利可图，并可能被排挤出下游市场。

（1）行为表现

具有市场支配地位的平台经济领域经营者，在相同或者相似

市场条件下，以明显高于或者明显低于其他同类业务经营者的价格而销售或购买同种商品或者可比较商品；以明显高于成本增长幅度而大幅提高商品销售价格或者明显低于成本降价幅度而大幅降低商品购买价格；在服务成本基本稳定的情况下，大幅提高平台服务价格的抽成比例或者大幅降低购买服务的价格；都有可能构成不公平价格行为。

（2）风险提示

平台经营者不合理提高平台服务价格或者抽成比例，作为实现不公平高价销售商品的手段，还会实施拒绝交易、限定交易、搭售或附加不合理条件及等行为，被认定为滥用市场支配地位行为的风险较高。相关市场进入障碍越高，市场运行过程中就越难以在可预期的时间内矫正不公平价格行为，当不公平价格行为排除、限制竞争、攫取高额利润、严重损害平台内经营者或相关从业人员的合法权益时，垄断行为风险就越高。

【示例】某公司软件服务涉嫌不公平高价

A公司在软件发布平台服务市场上具有市场支配地位。A公司对所有通过其平台发布软件的开发者收取一定比例的佣金，并对所有用户通过该平台完成的软件应用内购买交易进行提成。为了谋取垄断利润，在运营成本、供需结构、交易环节等均无重大变化的情况下，A公司大幅度提高了原有的佣金和软件应用内购买提成比例，造成了软件开发者成本提高、收入减少，严重损害了软件开发者和消费者的利益，排除、限制了市场竞争，涉嫌构成不公平高价行为的滥用市场支配地位行为。

2. 低于成本销售

《反垄断法》禁止具有市场支配地位的经营者没有正当理

由，以低于成本的价格销售商品。短期来看，低于成本销售的行为似乎有利于消费者，但具有市场支配地位的经营者低价销售的真正目的是排挤竞争对手，一旦不存在市场竞争，经营者就会提高价格，不利于消费者长期利益。

(1) 行为表现

分析是否构成低于成本销售，一般重点考虑平台经济领域经营者是否以低于成本的价格排挤具有竞争关系的其他经营者，以及是否可能在将其他经营者排挤出市场后提高价格获取不当利益、损害市场公平竞争和消费者合法权益等情况。当平台经营者有足够的财力实施交叉补贴，即使平台经营者并不参与平台内经营者定价，但是通过补贴同样可以对其他平台经营者产生“掠夺”效果。如果平台经营者将其他平台经营者排挤出市场后取消补贴，再大幅提高服务抽成，获取不当利益，该行为具有较大可能被认定为低于成本销售。

(2) 风险提示

在分析平台经济领域经营者低于成本销售价格时，反垄断执法机构会分别考虑对竞争者的“排挤”效果和对平台内经营者和用户的“掠夺”效果。涉及互联网等新经济业态中的免费模式，会综合考虑经营者提供的免费商品以及相关收费商品等情况。涉及多边市场时，可能还需要综合分析多边市场中各相关市场之间的成本关联情况。

实践中，具有市场支配地位的平台经营者有可能为拓展业务领域、发布新商品等目的，通过提供红包和补贴的方式以极低的收费甚至免费为用户提供商品，对平台用户或消费者实施反向补贴，在获得用户规模后再开始提价。一般而言，在合理期限内基

于发展新业务、促进新商品进入市场、吸引新用户或开展促销活动等正当理由低于成本销售的风险相对较低。但是平台经营者超出合理期限长期提供补贴，排挤竞争对手的行为具有一定的垄断行为风险。

【示例】某芯片公司涉嫌低于成本销售

A 芯片公司在某种移动通信基带芯片市场上具有支配地位，市场上的新进入者 B、C 公司近年来快速发展壮大。为了将 B、C 排挤出市场，A 公司向下游的数家主要客户通过提供折扣、返利等方式以低于成本的价格供应基带芯片，导致 B、C 的客户和订单大量流失，B、C 公司经营利润大幅下降，用于技术创新的研发投资逐步减少，其他潜在的竞争对手更无法进入相关市场，B、C 公司最终被迫退出市场。B、C 公司被排挤退出市场后，A 公司大幅度提高基带芯片的销售价格，下游客户只能从 A 公司购买的高价基带芯片，并最终将高价转嫁给消费者，A 公司涉嫌构成低于成本销售的滥用市场支配地位行为。

3. 拒绝交易

《反垄断法》禁止具有市场支配地位的经营者，没有正当理由，拒绝与交易相对人进行交易。在市场经济中，经营者有权自主选择交易对象，但当具有市场支配地位的经营者，拒绝与交易相对人进行交易，可能会导致交易相对人无法购买或销售商品，严重情况下可能会被迫退出市场，该行为就具有明显的排除、限制竞争效果。

(1) 行为表现

平台经济领域经营者拒绝交易可能是因为交易相对人不接受垄断高价或低价，或者不接受其附加的限制性条件，也可能是

基于排除、限制交易相对人与自己在上游或下游市场的竞争。具有市场支配地位的平台经营者可能利用平台规则、算法、流量分配等方法,对平台内经营者采取搜索降权、流量限制、下架商品、暂停服务等技术措施,设置不合理的限制和障碍,使交易相对人难以与其开展交易。

(2) 风险提示

具有市场支配地位的平台经营者,没有正当理由拒绝或变相拒绝用户或第三方使用平台服务或接入其平台,或者限制或变相限制、降低用户或第三方与平台的互操作性,具有一定的垄断行为风险。特别是当平台经营者和用户或第三方之间此前存在合理的既存交易关系,或平台对第三方业务具有必要性或不可或缺性时,中断服务、中断介入、限制或降低互操作性等行为,垄断行为风险较高。与此同时,控制必需设施的平台经营者拒绝与交易相对人以合理条件进行交易,垄断行为风险更高。

【示例】某平台中断接入服务涉嫌拒绝交易

A 平台在社交网络服务市场具有市场支配地位,为市场上社交软件开发者提供接入和互操作服务,其中包括运营特定数据分析服务的企业。A 平台在投资了一家从事该特定数据分析服务的 B 企业后,为了给 B 企业谋取竞争优势,以隐私保护和数据安全为由,切断了 B 企业的主要竞争者 C 企业此前已经获得的接入权限和互操作服务。

A 平台此前对 C 企业和其他企业提供接入和互操作服务,在中断 C 企业获得的服务后,仍然向其他企业提供相同或相似服务,说明接入和互操作服务并不会侵犯隐私或者影响数据安全。A 平台的行为可能将竞争优势从社交网络服务市场传导到数据分析

服务市场，A 平台的行为排除、限制了数据分析服务市场竞争，不利于技术创新和社会公共利益，涉嫌构成拒绝交易的滥用市场支配地位行为。

4. 限定交易

《反垄断法》禁止具有市场支配地位的经营者，没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易，或者只能与其指定的经营者进行交易。实践中，具有市场支配地位的经营者，要求经营相对人“不得与其特定经营者进行交易”，也是限定交易的表现形式之一。

（1）行为表现

在平台经济领域，限定交易的方式既包括通过协议、合同、平台规则、胁迫等进行直接限定，还包括通过利诱、忠诚折扣、数量义务、算法等方式进行间接限定。一般而言，平台经营者通过屏蔽店铺、搜索降权、流量限制、技术障碍、扣取保证金、减少促销活动资源支持等惩罚性措施以及通过补贴、折扣、优惠、流量资源支持等激励性措施，在产生明显排除、限制竞争影响时，有可能被认定为限定交易行为。

（2）风险提示

“二选一”（即独家交易）是最典型的限定交易方式。平台经济领域经营者通过独家协议或排他协议等方式，要求交易相对人进行“二选一”，排除、限制现有竞争者，或影响潜在竞争者进入市场。具有市场支配地位的平台经济领域经营者，除非能够证明存在正当理由，否则“二选一”很可能构成限定交易行为。即便平台经营者不具备市场支配地位，但通过实施“二选一”或者利用平台规则、数据、算法、技术等方式进行纵向限制，在产

生明显排除、限制竞争影响时，也可能具有构成纵向垄断协议的风险。

【案例】某集团限定交易案

A 集团在网络零售平台服务市场具有市场支配地位，2015 年以来，A 集团对平台内商家提出“二选一”要求，禁止平台内商家在其他竞争性平台开店或参加促销活动，并借助市场力量、平台规则和数据、算法等技术手段，采取减少促销活动资源支持、取消促销活动资格、实施搜索降权、取消平台内经营者重大权益等多种措施保障“二选一”的执行，排除、限制了网络零售平台服务市场的竞争，损害平台内经营者的利益，阻碍了平台经济创新发展，2021 年 4 月，国家市场监督管理总局认定 A 集团构成限定交易的滥用市场支配地位行为。

5. 搭售或者附加不合理的交易条件

《反垄断法》禁止具有市场支配地位的经营者，没有正当理由强制性搭售其他商品（包括服务），或者在交易时附加其他不合理的交易条件。搭售是指违背交易惯例、消费习惯或者无视商品的功能，将不同商品捆绑销售或组合销售。如果搭售商品和被搭售商品在功能或构造上存在某种联系，若没有搭售的商品，被搭售的商品就不能使用或其功能会受到限制，一般不构成《反垄断法》禁止的搭售。附加不合理的交易条件，是指没有正当理由，违背行业惯例和交易习惯、违反相对人的意愿，要求交易相对人接受与交易标的无关的不合理条件，或者在交易之外附加不合理条件。

（1）行为表现

具有市场支配地位的平台经济领域经营者，在没有正当理由

的情况下，实施下列行为，可能构成搭售或附加不合理交易的条件：（1）利用格式条款、弹窗、操作必经步骤等交易相对人无法选择、更改、拒绝的方式，将不同商品进行捆绑销售；（2）以搜索降权、流量限制、技术障碍等惩罚性措施，强制交易相对人接受其他商品；（3）对交易条件和方式、服务提供方式、付款方式和手段、售后保障等附加不合理限制；（4）在交易价格之外额外收取不合理费用；（5）强制收集非必要用户信息或者附加与交易标的无关的交易条件、交易流程、服务项目。

（2）风险提示

具有市场支配地位的平台经济领域经营者利用其在被搭售商品市场上的支配地位，通过搭售无关联商品，将竞争优势不公平的延伸、传导到搭售商品市场上，从而限制搭售商品市场的竞争；或者通过附加不合理的交易条件，致使交易不公平，使交易相对人处于不利地位。

具有市场支配地位的平台经济领域经营者在进行搭售或附加不合理交易条件时，如果交易相对人不接受，就无法或难以购买被搭售商品，也有可能构成拒绝交易。经营者实施搭售或者附加不合理交易条件，或者在相对人不接受时拒绝交易，都具有较高的垄断行为风险。

平台经济领域产品融合现象比较普遍，产品设计上融合多种服务功能，具有市场支配地位的平台经济领域经营者，如果要求用户在购买商品的同时必须购买或接受另一商品，或默认捆绑不同的商品时，不以显著方式给用户取消捆绑的选项，利用在一件商品上的市场支配地位，迫使或诱导用户购买另外的商品，可能会被认定为搭售。与此同时，平台经济领域经营者强制过度收集

与交易所需无关的用户信息，有可能构成附加不合理的交易条件。

具有市场支配地位的平台经济领域经营者在软件或应用程序的设计中应避免捆绑下载，在给用户提供产品软件或应用程序的下载过程中，应避免捆绑用户下载其他软件或应用程序，并以适当方式告知用户，保障用户自行选择下载或拒绝下载软件或应用程序的选择权。

【案例】某交互数据公司搭售案

A公司在无线通信标准必要专利市场具有支配地位，对我国企业将非标准必要专利和标准必要专利进行捆绑搭售，还设定了不公平的高价许可费、要求我国企业所持有的专利向其进行免费反向许可等其它滥用市场支配地位的行为。2014年3月，A公司向国家发展和改革委员会提交中止调查申请，提出了消除涉嫌垄断行为后果的具体措施。考虑到A公司提出的承诺措施能够消除垄断行为的后果，保证我国企业公平地参与市场竞争，恢复市场竞争秩序，2014年5月，国家发展和改革委员会对A公司作出了中止调查的决定，并严格监督该公司切实履行承诺，如果未履行承诺或者有其他法定情形，国家发展和改革委员会将恢复调查。

6. 差别待遇

《反垄断法》禁止具有市场支配地位的经营者，没有正当理由，对条件相同的交易相对人，在交易价格等交易条件上实行差别待遇。经营者根据市场需求情况，对不同的客户实行差别性价格，并不必然违法。

法律禁止具有市场支配地位的经营者，对交易条件相同的特定相对人，实施明显高于或低于其他相对人的价格歧视行为，致使特定的交易相对人处于不利地位。交易条件相同是指交易相对

人之间在交易安全、交易成本、信用状况、所处交易环节、交易持续时间等方面不存在实质性影响交易的差别。

(1) 行为表现

具有市场支配地位的平台经济领域经营者，基于获取的交易相对人的隐私信息、支付能力、交易历史、个体偏好、消费习惯等数据信息，实行差异性交易价格或者其他交易条件，可能构成歧视性的差别待遇，“算法价格歧视”“大数据杀熟”就是其典型表现形式之一。价格歧视不一定直接体现为价格的不同，经营者也可能设定相同价格，但是实行差异性付款条件和交易方式，致使交易内容或条件不同，或者以返利、折扣等优惠方式导致实质上存在价格差异。

(2) 风险提示

具有市场支配地位的平台经济领域经营者，利用对个人偏好数据掌控的优势，通过推荐定向广告、营销网页等来固化交易相对人对差异定价的认知，向已经形成消费依赖的客户群体收取高价格，同时以低价格吸引潜在客户群体。通过对交易相对人进行用户画像，对同一商品进行精准的差异化标准、规则或算法定价，实施“大数据杀熟”。“大数据杀熟”具有明显的价格歧视和竞争损害特征，如果不能证明该歧视行为的合理性，具有较高的垄断行为风险。

具有市场支配地位的平台经营者，隐藏算法规则，对交易对象进行分类并设置差异化交易条件，通过算法等措施对平台自营或关联方运营的商品给予更加有利的优惠条件，导致其他经营者处于不利地位的，也可能构成差别待遇。特别是平台经营者提供的商品拥有大量用户并承担重要基础功能，或者对其他经营者的

业务至关重要，具有排除、限制竞争效果时，构成垄断行为的风险更高。

【案例】某公司差别待遇案

A公司在搜索服务市场上具有市场支配地位，后A公司的子公司进入购物比价服务市场，为消费者提供在线购物比价服务。当用户使用A公司搜索购物比价信息时，A公司通过不同的算法，在搜索结果中优待自营的购物比价服务，使A公司自营的购物比价服务排序更靠前，更优先展示，并以附图片等更丰富的方式展现。A公司其它竞争对手的购物比较搜索结果展示位置非常靠后，很难吸引消费者注意。A公司的搜索引擎是购物比价服务的重要流量来源，消费者从A公司的搜索引擎上被引流至自营比价购物网站，并为该自营购物网站提供了多数的流量来源。A公司行为直接导致自营服务的流量持续上升，而其他比价购物网站流量持续下降，产生了排挤其他比价购物网站的竞争效果。

2017年，竞争执法机构做出调查决定，认为A公司在普通搜索业务购物比价服务中存在差别待遇，致使商家进驻成本变高，减少购物比价服务市场上的创新，限制消费者获取更多的购物比价服务。

三、经营者集中的风险防范与合规

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，或者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。法律并不禁止企业通过投资、并购等方式扩大经营，但是经营者集中达到国务院规定的申报标准的，需要进行经营者集中申报，接受反垄断审查。

经营者集中审查重点是对影响市场结构与公平竞争的集中行为进行规制，并不拘泥于经营者通过何种形式来实施集中。经营者通过合并、收购其他公司的股份或资产、设立合营企业，只要取得了其他经营者的控制权，或者能对其施加决定性影响，就构成了反垄断法意义上的经营者集中。

国家反垄断局负责经营者集中反垄断审查工作，并对违法实施的经营集中进行查处。国家反垄断局根据工作需要，可以委托省、自治区、直辖市市场监管部门实施经营者集中审查。

(一) 经营者集中的申报与审查

《反垄断法》规定了经营者集中达到国务院规定的申报标准的，经营者应当事先向国家反垄断局申报，未申报的不得实施集中。即便未达到申报门槛，国家反垄断局认为集中具有排除、限制竞争效果的，仍然可以依法进行审查。

与此同时，平台经营者在全球范围内开展合并、收购、设立合营企业等交易时，同一项交易（包括在中国境内发生的交易）可能需要在多个司法辖区进行申报。企业在开展相关交易前，应当全面了解各相关司法辖区的申报要求，评估申报义务并依法及时申报。企业收购境外目标公司还应当特别注意目标公司是否涉及反垄断法律责任或者正在接受反垄断调查，评估该法律责任在收购后是否可能被附加至母公司或者买方。

1. 申报和审查程序

步骤	工作内容	相关要求
第一步： 提交材料	经营者依照规定，向 国务院反垄断执法机构	国务院反垄断执法 机构出具《经营者集中材

	提交申报材料。	料接收单》，或者邮件回复确认收到申报材料。符合法定情形的，经营者可以按照简易案件程度提交申报。
第二步： 补充材料	对提交材料不完备的，反垄断执法机构通知申报人在规定的期限内补充材料。	逾期未补充文件、资料的，视为未申报。
第三步： 通知立案	对提交材料完备的申报，反垄断执法机构书面通知立案。	在符合简易案件的条件下，国务院反垄断执法机构根据《经营者集中审查暂行规定》，按照简易案件程序进行审查。
第四步： 初步审查	反垄断执法机构自立案之日起三十日内完成初步审查，作出是否实施进一步审查的决定，并书面通知申报人。	经营者要求撤回经营者集中申报的，应当提交书面申请并说明理由。经反垄断执法机构同意，经营者可以撤回申报。
第五步： 进一步审查	对需要实施进一步审查的，反垄断执法机构自决定之日起九十日之内完成审查，作出是否禁止经营者集中的决定，并书面通知申报人。	当集中交易情况或者相关市场竞争状况发生重大变化，需要重新申报的，经营者应当申请撤回。撤回经营者集中申报的，审查程序终止。反垄

<p>第六步： 延长审查</p>	<p>符合延长审查条件的，反垄断执法机构经书面通知经营者，可以延长审查期限，最长不超过六十日。（1）经营者同意延长审查期限的；（2）经营者提交的文件、资料不准确，需要进一步核实的；（3）经营者申报后有关情况发生重大变化的。</p>	<p>断执法机构同意撤回申报不视为对集中的批准。</p> <p>在审查过程中，反垄断执法机构可以根据审查需要，要求申报人在规定时限内补充提供相关文件、资料。</p>
<p>第七步： 审查决定</p>	<p>经营者集中审查工作结束，反垄断执法机构将审查决定书面通知申报人，并将禁止经营者集中的决定或者对经营者集中审查附加限制性条件的决定向社会公布。反垄断执法机构逾期未作出决定的，经营者可以实施集中。</p>	

2. 主动调查

国家反垄断局高度关注参与集中的一方经营者为初创企业或者新兴平台、参与集中的经营者因采取免费或者低价模式导致营业额较低、相关市场集中度较高、参与竞争者数量较少等类型的平台经济领域的经营者集中，对未达到申报标准但具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，国家反垄断局将依法进行调查处理

平台经济领域的一个突出表现是大型平台企业对中小型初创企业或者科技创新性企业的收购，即所谓“扼杀式并购”（掐

尖收购)。扼杀式并购可能造成四方面的损害：损害竞争、损害创新、损害消费者福利、损害整体市场环境。广义的扼杀式并购泛指针对新创企业或潜在竞争对手的并购。狭义的扼杀式并购指收购方会终止目标公司的相关创新项目。初创企业或科技创新型企业会以某种新型经营模式或者独创技术起步，一般不会构成大型平台企业的直接竞争对手，但是具有成为独角兽企业的潜在竞争力。大型平台企业对这种初创企业或科技创新型企业的收购，有可能会孵化或者赋能该类企业，但也具有消灭潜在竞争对手的可能性，国家反垄断局高度关注这类“掐尖收购”，会根据法定审查程序和要素进行个案分析。

3. 涉及 VIE 架构的集中审查

在我国平台经济领域，存在境外投资者通过协议控制境内企业的对内投资形式（即 VIE 架构）。经营者集中达到国务院规定的申报标准的，涉及 VIE 架构的经营者集中，属于经营者集中反垄断审查范围。

4. 经营者的合规申报义务

经营者集中申报义务的产生并不以交易导致垄断为前提，只要交易属于《反垄断法》第二十条规定的经营者集中，并且交易各方营业额达到了《国务院关于经营者集中申报标准的规定》第三条规定的申报标准，就应当履行经营者集中申报义务。如果符合经营者集中审查简易程序适用条件的，经营者可以按简易程序进行申报。

【案例】B 公司与 C 公司禁止合并案

2020 年 11 月 16 日，国家市场监督管理总局收到 A 公司提交的经营者集中反垄断申报。合并方分别是 B 公司和 C 公司，均

在开曼群岛注册成立，B 公司由 A 公司单独控制，C 公司由 A 公司与 C 公司的创始人团队共同控制。根据集中协议，A 公司拟通过 B 公司收购 C 公司全部股权，交易后 A 公司将取得合并后实体单独控制权。

该经营者集中对中国境内游戏直播市场和网络游戏运营服务市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果，申报方未能证明集中对竞争产生的有利影响明显大于不利影响，且申报方提交的承诺方案无法有效减少集中对竞争产生的不利影响，2021 年 7 月，国家市场监督管理总局决定禁止此项经营者集中。

（二）横向集中的排除、限制竞争效果及风险评估

横向集中是指具有竞争关系的经营者之间实施的集中行为，横向集中改变了市场结构，直接减少竞争对手，对横向集中的排除、限制竞争效果评估，一般是从单边效应、协调效应、抵消性购买力量等角度进行考虑。

在平台经济领域，平台具有的网络效应使得竞争性平台之间更有可能趋于集中。平台经营者一旦占据一定的市场优势后就倾向于选择收购竞争性平台。陷于竞争劣势的平台经营者也倾向于接受这种收购，以避免被彻底排挤出市场而失去自身价值。反垄断执法机构高度关注平台经济领域这类直接减灭竞争对手的收购。

【案例】A 公司违法实施的经营者集中案

2016 年 7 月，A 公司音乐业务投入 B 集团，获得 B 集团 61.64% 股权，取得对 B 集团的单独控制权。2016 年 12 月，整合后的 B 集团更名为 A 音乐娱乐集团。2017 年 12 月，A 公司完成股权变

更登记，在此之前未向国家市场监督管理总局申报，构成违法实施经营者集中。

A公司本项集中后在中国境内网络音乐播放平台市场具有较高市场份额，可能使其有能力促使上游版权方对其进行独家版权授权，或者向其提供优于竞争对手的条件，也可能使A公司有能力通过支付高额预付金等方式提高市场进入壁垒，对相关市场具有或者可能具有排除、限制竞争的效果。2021年7月，国家市场监督管理总局责令A公司及其关联公司采取措施恢复相关市场竞争状态。

（三）非横向集中的排除、限制竞争效果及风险评估

非横向集中包括：（1）纵向集中，即处于同一产业链不同层级的企业或资产之间的整合。（2）混合集中，即处于不同产业链的不同层级的企业或资产之间的整合。

非横向集中一般并不改变市场的竞争结构，其排除、限制竞争的效果不及横向集中明显，而且还具有打通产业链上下游企业的经营效率，消除“双重边际化”使消费者收益的效果。但是，非横向集中也可能封锁上游投入品供应或下游分销渠道，产生排除、限制竞争效果，并使消费者利益受损。

【案例】A公司收购B公司6.67%股权未依法申报违法实施经营者集中案

2018年8月7日，A、B公司以及B公司的原股东签署增资协议，A公司认购B公司新增注册资本，获得对应6.67%股权。B公司完成股权变更登记前未向国家市场监督管理总局申报。2018年9月3日，国家市场监督管理总局经审查认为，A公司收购B

公司 6.67% 股权，取得了 B 公司控制权，属于《反垄断法》第二十条规定的经营者集中，并且交易各方营业额达到了《国务院关于经营者集中申报标准的规定》第三条规定的申报标准，属于应当申报的情形。尽管该项经营者集中不会产生排除、限制竞争的效果，但交易方未经申报即实施交易，构成违法实施经营者集中，2021 年 4 月，国家市场监督管理总局对 A 公司做出行政处罚。

（四）经营者集中救济措施

反垄断执法机构进行经营者集中审查后，一般有三种结果：

（1）经营者集中不具有排除、限制竞争效果，或者经营者能够证明该集中对竞争产生的有利影响明显大于不利影响，或者符合社会公共利益，可以无条件实施集中；（2）经营者集中可能具有排除、限制竞争的效果，但是经营者实施相应的救济措施，能够有效地消除集中的排除、限制竞争效果，允许其附加限制性条件实施集中；（3）经营者集中具有排除、限制竞争效果，经营者没能提供消除排除、限制竞争效果的措施，禁止该经营者集中。

在第二种情况下，反垄断执法机构一般会 and 经营者进行磋商，由参与集中的经营者提供附加限制性条件的承诺方案。附加限制性条件的承诺方案可以区分为结构性救济、行为性救济、或者两者相结合的综合救济方案。结构性救济是指要求参与集中的经营者实施剥离有形资产、知识产权等无形资产或者相关权益等结构性措施；行为性救济是指要求参与集中的经营者实施开放网络或者平台等基础设施、许可关键技术（包括专利、专有技术或者其他知识产权）、终止排他性协议、修改平台规则或者算法、承诺兼容或者不降低互操作性水平等行为性承诺措施。

对于附加限制性条件批准的经营者集中，经营者应当严格履行审查决定中规定的义务，并按规定向国家反垄断局报告限制性条件的履行情况。

【案例】附加限制性条件批准 A 公司收购 B 公司部分业务案

2020 年 6 月，国家市场监督管理总局收到 A 公司收购 B 公司部分业务案的经营者集中反垄断申报。A 公司和 B 公司均从事液压产品的生产和销售。根据应用领域不同，液压产品可分为工业领域液压产品和移动领域液压产品，两类产品在性能、客户群体、生产工艺等方面存在显著差异，不能相互替代。经审查，A 公司与 B 公司液压在移动领域液压产品方面存在横向重叠。此项经营者集中在中国摆线马达市场具有或可能具有排除、限制竞争效果，根据申报方提交的附加限制性条件承诺方案，2021 年 6 月，国家市场监督管理总局决定附加限制性条件批准此项集中，要求 A 公司和集中后实体履行剥离 A 公司的子公司摆线马达业务的义务。

第三章 行政性限制竞争行为合规

行政性限制竞争行为是指行政机关和法律法规授权的具有管理公共事务职务职能的组织（以下简称行政主体），滥用行政权力，从事排除、限制市场竞争的行为。

北京市市场监督管理局负责本行政区域内滥用行政权力排除、限制竞争行为的反垄断执法工作。

一、行政性垄断的行为表现

（一）行政性限定交易

行政主体不得滥用行政权力，实施限定或者变相限定单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品，或者其他经营者提供的与平台服务相关的产品。行政机关不得通过和经营者签订协议、备忘录或其他合作方式，形成单一市场主体垄断，妨碍其他市场主体公平参与市场竞争。

（二）妨碍商品自由流通

行政主体不得滥用行政权力，对外地经营者设定歧视性标准、实行歧视性政策，设置专门针对外地经营者的行政许可、备案，阻碍、限制外地经营者进入本地市场，妨碍商品在地区之间的自由流通。

（三）排斥或者限制外地经营者参加本地招标投标活动

行政机关不得滥用行政权力，以设定歧视性资质要求，评审标准或者不依法发布信息等方式，排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动的行为。

(四) 排斥或者限制外地经营者在本地投资或者设立分支机构

行政机关不得滥用行政权力，采取与本地经营者不平等待遇等方式，排斥、限制外地经营者在本地投资或者设立分支机构的

(五) 强制或者变相强制经营者从事垄断行为

行政机关不得滥用行政权力，强制或变相强制经营者从事反垄断法禁止的垄断行为，或者要求经营者披露生产经营敏感信息，为特定经营者从事或组织垄断行为提供便利条件。

(六) 制定含有排除、限制竞争内容的规定行为

行政机关不得滥用行政权力，制定含有排除、限制竞争内容的规定，主要表现在市场准入、产业发展、招商引资、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及平台经济领域市场主体经济活动方面，给予特定经营者没有法律法规依据的优惠条件，排除、限制其他经营者的竞争。

二、经营者的风险防范与合规

行政性限制竞争行为必然会波及相关的市场主体，产生相应行政性限制竞争行为的受益方和受损方。经营者即便按照行政机关的文件或要求从事垄断行为，也不能免除自身的法律责任。经营者能够证明其达成垄断协议是被动遵守行政命令所导致的，可以依法从轻或者减轻处罚。

因行政机关通过颁布政策、文件等方式实施限定交易、地区保护、地区封锁、对外地经营者实施歧视性待遇，可能或已经造成经营者合法利益损害的，平台经济领域经营者有权向反垄断执法机构举报，反垄断执法机构应当为举报人保密。

【案例】A市城市管理局滥用行政权力排除、限制竞争案

2017年以来，A市城区先后有三家共享单车公司入驻。2019年12月，A市城市管理局印发《关于印发市区道路保洁人员参与共享单车停放管理工作实施方案（试行）的通知》，要求三家共享单车公司与各区环卫部门、控尘公司共同承担共享单车的停放管理。2020年3月，A市城市管理局以招投标方式确定B公司为A市城区唯一共享单车经营企业，未中标企业被要求招标结束后十日内无条件退出A市。A市城市管理局行为构成滥用行政权力排除、限制竞争。

三、公平竞争审查

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制定涉及平台经济领域市场主体经济活动的规章、规范性文件、其他政策性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施，应当按照国务院的规定进行公平竞争审查。

政策制定机关涉嫌未进行公平竞争审查或者违反审查标准出台政策措施的，任何单位和个人可以向政策制定机关反映，也可以向政策制定机关的上级机关或者反垄断执法机构举报。

第四章 配合反垄断调查

对于反垄断执法机构的调查，被调查的经营者、利害关系人或其他有关单位和个人具有配合调查的义务，不得拒绝、阻碍反垄断执法机构的调查。平台经济领域经营者应当认清自己应当履行的义务，正确对待反垄断执法机构的调查，消除或降低涉嫌垄断行为对社会的不利影响，争取宽大处理、积极履行承诺，履行自身社会责任。

一、主动报告

经营者存在达成或实施垄断协议、滥用市场支配地位，未经申报而实施的经营者集中行为，或者受到行政机关要求实施垄断行为时，应该主动、及时地向反垄断执法机构报告，在行为尚未被发现之前就主动揭发、检举违法、违规行为，以争取全部或部分免除违法责任。

二、配合调查

经营者应当配合反垄断执法机构的调查，积极履行协助调查的义务，提供相关证据、资料，不从事任何阻碍调查，隐匿、销毁、转移证据，或者提供虚假或误导性材料、信息的行为。对于反垄断执法机构的调查，不得采取搪塞、敷衍的态度，不得以技术、算法或者商业秘密为由，拖延、抵制或变相拒绝调查。

三、争取宽大处理

宽大制度是指达成横向垄断协议的经营者，主动向反垄断执法机构自首，报告所达成的垄断协议并提供重要证据，反垄断执法机构可以酌情减轻或者免除对该经营者处罚的制度。反垄断执法机构会根据经营者主动自首、报告的时间顺序、提供证据的重要程度、以及达成、实施垄断协议的有关情况，决定是否免除或者减轻对经营者的行政处罚。

【案例】某省水泥经营者价格垄断宽大案

2017年12月，在水泥协会和六家水泥经营者达成并实施价格垄断案中，A公司第一个主动向反垄断执法机构报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据的，对执法机构认定垄断协议具有关键性作用。在调查过程中，A公司能够按要求自查，如实提供企业财务数据及相关产品销售数据及明细，并迅速、持续、全面配合执法机构的全部调查工作。2020年12月，该省反垄断执法机构决定对A公司免于行政处罚。

四、提出承诺和中止调查申请

经营者可以在被反垄断执法机构调查过程中，作出行政处罚告知书之前，主动向反垄断执法机构承诺限期，纠正自身行为并主动采取措施消除行为后果，并提出中止调查的书面申请。在反垄断执法机构接受经营者承诺后，经营者应当严格履行承诺措施，消除自身行为后果，争取早日获得反垄断执法机构作出终止调查的决定。

经营者承诺适用于反垄断执法机构启动调查之后，在作出行政处罚决定事先告知之前，由经营者自愿提出申请。经营者承诺制度不适用于两类案件：

（1）具有竞争关系的经营者之间固定或者变更商品价格、限制商品生产或者销售数量、分割销售市场或者原材料采购市场的横向垄断协议案件；

（2）反垄断执法机构对涉嫌垄断行为进行调查核实后，认定构成垄断行为的案件。

第五章 法律责任

违反《反垄断法》的经营者依法要承担行政责任、民事责任、刑事责任。对于被调查的经营者，如果拒绝、阻碍调查执法，反垄断执法机构可以对单位和个人处以罚款；构成犯罪的，还要依法追究相应的刑事责任。关于垄断行为的行政调查和处罚规定，同样适用于平台经济领域的经营者。

一、行政责任

《反垄断法》对于经营者实施垄断协议，滥用市场支配地位，或者违法实施经营者集中的行为，规定了相应的行政违法责任。对于经营者达成并实施垄断协议、滥用市场支配地位的行为，由反垄断执法机构责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额1%以上10%以下的罚款。对于达成垄断协议但尚未实施的，可以处50万元以下的罚款。对于经营者违法实施经营者集中的，国务院反垄断执法机构责令停止实施集中、限期处分股份或者资产、限期转让营业以及采取其他必要措施恢复到集中前的状态，可以处50万元以下的罚款。

经营者如果能够建立并有效运行的反垄断合规制度，全面自查整改，积极配合调查，主动消除行为后果，反垄断执法机构确定具体罚款数额时，会根据违法行为的性质、程度和持续的时间等因素综合考量。

二、民事责任

根据我国《反垄断法》第 50 条规定，经营者实施垄断行为，给他人造成损失的，依法承担民事责任。具体而言，经营者实施垄断行为，给其他自然人、法人或社会组织造成损害的，依法承担停止侵害和进行损害赔偿的民事责任。根据最高人民法院《关于审理因垄断行为引发的民事纠纷案件应用法律若干问题的规定》（2020 修正），自然人、法人或其他组织认为经营者实施的垄断行为侵害了自己的合法权益，可以依据该司法解释的规定提起民事诉讼。

三、刑事责任

《反垄断法》虽然规定实施垄断行为经营者的刑事责任，但是对于以下情形，可以依法追究经营者的刑事责任。

（一）串通投标

串通投标属于典型的横向垄断协议行为。我国将串通投标认定为构成扰乱市场秩序的经济犯罪，并针对单位和单位直接责任人员实施双罚制。《刑法》第 223 条规定，投标人相互串通投标报价，损害招标人或者其他投标人利益，情节严重的，可以处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。投标人与招标人串通投标，损害国家、集体、公民的合法利益的，依照前款的规定处罚。

（二）拒绝配合反垄断执法

《反垄断法》第 52 条规定，对反垄断执法机构依法实施的

审查和调查，拒绝提供有关材料、信息，或者提供虚假材料、信息，或者隐匿、销毁、转移证据，或者有其他拒绝、阻碍调查行为的，反垄断执法机构可以对单位和个人处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

【案例】拒绝、阻碍反垄断执法机构调查处罚单位案

2019年5月，国家市场监督管理总局对A公司实施原料药垄断行为开展反垄断调查。调查期间，A公司法定代表人拒绝提供证据材料，阻挠执法人员查阅公司电子数据、文件资料。A公司法定代表人将打印出的证据材料当众撕毁，执法人员警告其行为构成违法的情况下，A公司法定代表人依然继续销毁证据材料。调查询问时，A公司法定代表人谎称公司证据材料丢失，后经核实材料被转移而未丢失。A公司构成了拒绝、阻碍反垄断执法机构调查的违法行为。

【案例】拒绝、阻碍反垄断执法机构调查处罚个人案

2019年5月，国家市场监督管理总局对A公司实施原料药垄断行为开展反垄断调查，钟某系A公司员工。执法人员进入该公司经营场所进行调查，出具《调查通知书》，并出示执法证件。当事人切断办公系统网络，删除电脑文件资料，导致相关办公电脑无法登录，执法人员无法查阅相关资料。钟某行为构成拒绝、阻碍反垄断执法机构调查的违法行为。

第六章反垄断相关法律规定

一、法律

《中华人民共和国反垄断法》，2008年8月1日起施行。

二、行政法规

《国务院关于经营者集中申报标准的规定》，2008年8月3日公布。

三、部门规章

《禁止垄断协议暂行规定》，2019年9月1日起施行。

《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》，2019年9月1日起施行。

《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》，2019年9月1日起施行。

《经营者集中审查暂行规定》，2020年12月1日起施行。

四、国务院反垄断委员会指南

《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》，2009年5月24日发布。

《国务院反垄断委员会关于汽车业的反垄断指南》，2019年1月4日发布。

《国务院反垄断委员会横向垄断协议宽大制度适用指南》，2019年1月4日发布。

《国务院反垄断委员会关于知识产权领域的反垄断指南》，

2019年1月4日发布。

《国务院反垄断委员会垄断案件经营者承诺指南》，2019年1月4日发布。

《经营者反垄断合规指南》，2020年9月11日发布。

《关于禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为的规定》，2020年10月23日修订。

《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》，2021年2月7日发布。

《企业境外反垄断合规指引》2021年11月15日发布。

五、规范性文件

《经营者集中反垄断审查办事指南》，2018年9月29日修订。

《关于经营者集中简易案件申报的指导意见》，2018年9月29日修订。

《关于规范经营者集中案件申报名称的指导意见》，2018年9月29日修订。

《关于经营者集中申报文件资料的指导意见》，2018年9月29日修订。

《公平竞争审查制度实施细则》，2021年6月29日发布。

六、司法解释

《最高人民法院关于审理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（2020修正）》，2020年12月23日修正。