

FANGDA PARTNERS
方達律師事務所



2025 中国竞争法年度回顾

2025

反垄断年度回顾

&

2026

十大亮点展望

01 2025 年中国反垄断立法新进展概述： 迈向精细化与系统化

2025 年，中国反垄断立法工作重心从构建基础性制度框架转向体系完善阶段，密集出台了《非横向经营者集中审查指引》《禁止垄断协议规定》修正案及《公平竞争审查条例实施办法》等多部关键法规，显著提升了执法的透明度与可预期性。

展望 2026 年，监管重心预计将从“密集立法”转向“深化实施”与“查漏补缺”。公平竞争治理、行政性垄断规制将持续深化。平台经济常态化监管、行业专项治理、数据竞争审查等领域也将在制度常态化与执法实效性方面进一步发力。

02 延续与发展：新形式下的反垄断执法特点

2025 年，反垄断执法在案件总量平稳的背景下，全年累计罚没金额显著上升至 6.48 亿元，并首次对参与实施垄断行为的个人直接责任人员（包括企业高管和外部组织者）开出罚单，标志着责任追究机制的转变。同时，地缘政治因素凸显，针对多家美国科技巨头的调查启动，而“反内卷”也成为了国内执法的新主题。

展望 2026 年，预期反垄断执法将延续相对平稳的态势。反垄断执法机关将继续关注民生、互联网等重点行业和内卷式竞争下的掠夺式垄断行为问题，而地缘政治导致的反垄断执法风险仍然存在。在纵向垄断协议“安全港”制度正式出台后，应特别关注反垄断执法机关是否会对于纵向垄断协议行为，特别是典型非价格纵向限制的行为开展执法行动。

03 行业聚焦：持续强化对民生领域的监管执法

2025 年，反垄断执法持续聚焦民生领域，全年公布的行政处罚案件全部涉及医药、公用事业、互联网及交通行业。《药品领域的反垄断指南》正式发布，同时公用事业领域多家企业因滥用市场支配地位被开出百万级罚单，平台“内卷式”竞争也成为监管约谈的重点。

展望 2026 年，预计互联网、公用事业等民生领域仍将作为未来一年反垄断执法的重点关注领域。民生领域内的企业需要继续关注反垄断行政执法的动向，审慎评估相关商业行为和商业纠纷，避免引起不必要的监管风险。

04 经营者集中审查：可预期性进一步提高

2025 年，经营者集中审查迎来突破性进展。首批无条件批准典型案例的公布显著提升了审查透明度，首例行政诉讼则为司法救济划定了清晰边界。市场监管总局积极行使主动审查权，对多起未达申报标准的半导体、医药交易进行审查，并首次追溯禁止了一起六年前完成的医药并购。

展望 2026 年，经营者集中审查将呈现三大趋势：一是审查透明度常态化，通过公布更多典型案例提升法律确定性；二是“主动审查”持续强化，未达申报标准但影响竞争的交易风险增加；三是反垄断的“武器化”愈发明显，企业可能利用反垄断手段解决商业纠纷或抵御恶意收购。

05 守正出新：半导体与关键技术领域的供应链安全与反垄断监管

2025 年，半导体等关键技术领域的反垄断监管进一步升级，从传统的经营者集中审查扩展至对未达申报标准交易的严格审查（如新思科技 / 安似科技案）、对涉嫌垄断行为的主动调查以及对附条件批准承诺履行的监督，供应链安全成为独立且核心的考量因素。

展望 2026 年，半导体与关键技术仍将是反垄断监管的核心。监管机构将继续强化对未达申报标准交易的主动审查，并积极运用垄断行为执法权。供应链安全仍是核心考量，但附加限制性条件的设计与履行将日益受到出口管制等地缘政治因素的深刻影响。交易方须在交易规划、投后整合及日常运营中，对反垄断风险进行持续、动态的管理。

06 垄断诉讼案件显著增长，司法审查规则不断明晰

2025 年，中国反垄断民事诉讼呈现爆发式增长，最高院知识产权法庭新收、审结及认定构成垄断的案件数量均大幅攀升。反垄断愈发成为商业博弈的战略工具，同时司法机关通过典型案例明确了原告举证责任降低、横向垄断协议损害推定等规则，并首次直接判决撤销地方政府违法设定的特许经营权。

展望 2026 年，随着私人诉讼和公益诉讼机制的进一步完善，以及民生领域纠纷的持续增加，反垄断诉讼活动预计将保持总体活跃但趋于理性，其功能将更多体现在完善司法标准与促进行业治理方面。

07 反不正当竞争法修订落地，执法聚焦“反内卷”和数字经济平台治理

2025 年，新修订的《反不正当竞争法》正式生效，新增条款明确禁止平台强制低价销售和大型企业利用优势地位拖欠中小企业账款，旨在遏制“内卷式”竞争。同时，新法系统压实了平台企业的“守门人”责任，并明晰了违规数据爬取、恶意交易等新型网络不正当竞争行为。

展望 2026 年，反不正当竞争执法将持续深化。在遏制“内卷”方面，监管将聚焦平台强制低价及大型企业转嫁经营压力等失序竞争行为；在平台治理方面，将进一步压实平台“守门人”责任，推动竞争秩序维护向事前预防转型。大型企业亟需构建反不正当竞争、反垄断、价格与供应链合规的一体化管理体系。

08 公平竞争审查：从 1.0 到 2.0 版本的进阶

2025 年，《公平竞争审查条例实施办法》的施行将审查标准细化为 66 项具体情形，并明确将政府与企业签订的行政协议纳入审查范围，实现了制度从宏观构建到具体落地的进阶。中央与地方掀起了执法热潮，通过集中清理和公布典型案例（涉及强制设分支机构、差异化补贴等），有力地推动了全国统一大市场的建设。

展望 2026 年，公平竞争审查工作热潮在建设全国统一大市场整体政策要求下有望持续推进，但部分灰色地带的潜在违法行为仍需经营者与执法机关的持续关注。

09 从被动应对到主动设防，中国企业出海如何筑牢风险防线？

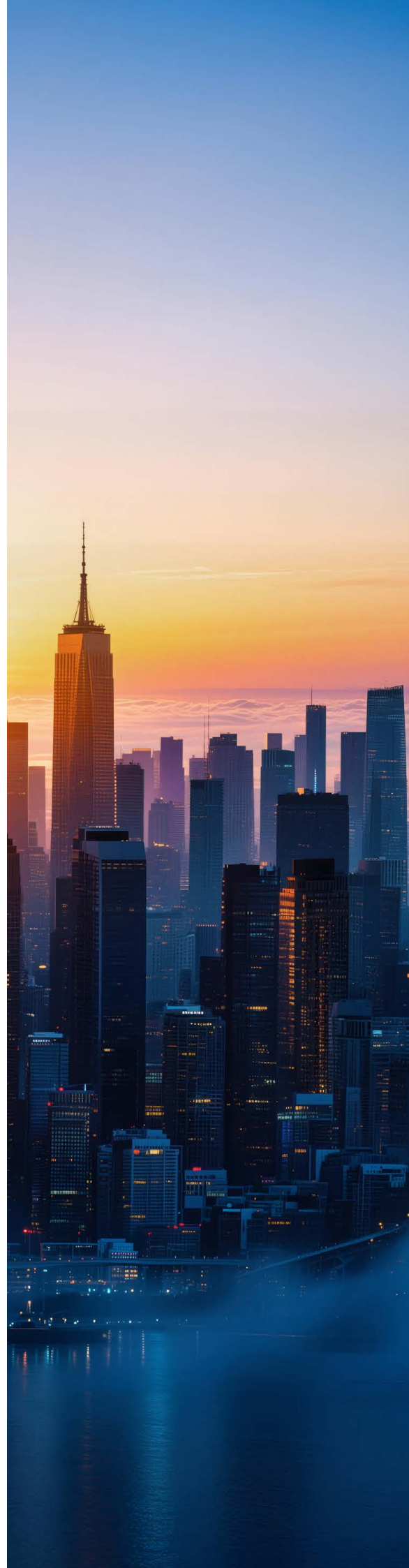
2025 年，中国企业“出海”面临的反垄断风险从欧美传统强监管区扩展至印尼、土耳其等新兴执法活跃地区。中国多家企业因横向、纵向及滥用市场支配地位等不同垄断行为的问题，在欧洲、美洲及东南亚等多个国家遭遇调查甚至处罚。

展望 2026 年，全球反垄断执法趋严的态势预计仍将延续，企业应当根据本身经营情况，关注高风险的司法辖区和高风险的垄断行为类型，建立必要的合规流程和内部机制，尽可能避免海外反垄断调查或诉讼带来的损失。

10 中资出海的全球境遇：监管扩围、合规承压与执法趋严

2025 年，中国对外投资面临日益严峻的全球监管环境，欧盟《外国补贴条例》针对中国企业的依职权调查和突击检查显著增加。同时，主要经济体持续收紧外商投资安全审查，并对多年前完成的战略性行业投资实施回溯性干预，强制要求剥离资产或剥夺股东权利。

展望 2026 年，针对中资海外运营的执法将持续深化。欧盟《外国补贴条例》项下的依职权调查与突击检查将更加频繁；国家安全审查将从交易批准延伸至持续监督，尤其在战略性行业将出现更多“回溯性”干预（如强制剥离、治理限制）。企业需尽早进行风险分级，为更繁重的信息披露及潜在的救济措施做好交易架构设计。





目录

2025 年度反垄断立法事件

2025 年度数据

01	2025 年中国反垄断立法新进展概述：迈向精细化与系统化	01
02	延续与发展：新形式下的反垄断执法特点	07
03	行业聚焦：持续强化对民生领域的监管执法	11
04	经营者集中审查：可预期性进一步提高	14
05	守正出新：半导体与关键技术领域的供应链安全与反垄断监管	17

06	垄断诉讼案件显著增长，司法审查规则不断明晰	20
07	反不正当竞争法修订落地，执法聚焦“反内卷”和数字经济平台治理	25
08	公平竞争审查：从 1.0 到 2.0 版本的进阶	29
09	从被动应对到主动设防，中国企业出海如何筑牢风险防线？	33
10	中资出海的全球境遇：监管扩围、合规承压与执法趋严	37

欢迎阅读方达《中国竞争法 2025 年度回顾》，我们衷心希望通过我们对 2025 年中国竞争法的观察与思考为您未来商业筹划提供帮助。



2025 年度反垄断立法事件

2025 年正式发布的反垄断法规 / 指南 / 指引

名称	正式发布日期	征求意见稿发布日期
反垄断法规		
《违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准（试行）》	2025 年 2 月 19 日	2024 年 8 月 16 日
《公平竞争审查条例实施办法》	2025 年 2 月 28 日	2024 年 12 月 25 日
《禁止垄断协议规定》（2025 年修订）	2025 年 12 月 9 日	2025 年 6 月 3 日
《互联网平台价格行为规则》	2025 年 12 月 9 日	2025 年 8 月 23 日
《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》（2025 年修订）	2025 年 12 月 18 日	2025 年 5 月 16 日
《网络交易平台规则监督管理办法》	2025 年 12 月 18 日	2025 年 6 月 4 日
反垄断指南 / 指引		
《关于药品领域的反垄断指南》	2025 年 1 月 23 日	2024 年 8 月 9 日
《公路工程建设项目资格预审文件和招标文件公平竞争合规指引》	2025 年 3 月 28 日	2024 年 4 月 8 日
《网络交易平台收费行为合规指南》	2025 年 7 月 31 日	2025 年 5 月 25 日
《经营者集中申报规范》	2025 年 9 月 26 日	/
《非横向经营者集中审查指引》	2025 年 12 月 16 日	2025 年 6 月 27 日
《关于公用事业领域的反垄断指南》	2026 年 2 月 12 日	2025 年 8 月 20 日
《汽车行业价格行为合规指南》	2026 年 2 月 12 日	2025 年 11 月 15 日
《互联网平台反垄断合规指引》	2026 年 2 月 13 日	2025 年 12 月 12 日
反不正当竞争法		
《反不正当竞争法》（2025 年修订）	2025 年 6 月 27 日	2024 年 12 月 25 日



2025 年度数据



692
国家市场监督管理总局批准的经营者集中案件数量



604
简易案件数量



83
无条件批准的普通案件数量



5
附条件批准案件数量



19.5天
简易案件平均审查周期



469天
附条件批准案件平均审查周期(提交申报至批准)



4件
未依法申报案件数量



283天
未依法申报案件平均调查周期

13
国家市场监督管理总局公布的非并购类反垄断行政处罚案件总数

10
横向垄断协议案件数量(含组织横向垄断协议案件)

0
纵向垄断协议案件数量

3
滥用市场支配地位案件数量



2.53 亿元人民币
本年度单件反垄断调查案件中的最高罚款总额

01 2025 年中国反垄断立法新进展 概述：迈向精细化与系统化

展望 2026

2025 年，中国反垄断立法进入“标准化”“精细化”阶段，重心逐步从制度搭建转向完善法规体系和提升执行力。年内围绕经营者集中、垄断协议、平台治理和行政监管等领域发布的一系列规则，标志着反垄断制度从宏观构建走向具体落地。

- **在经营者集中领域**，出台统一的申报规范，明确申报标准和流程，提升企业操作的清晰度与可预期性。最新审查指引强化对经营者集中案件的系统评估，明确量化分析工具，增强对平台经济、科技创新等领域并购潜在竞争影响的识别能力。处罚裁量基准的发布则细化了量罚标准，有效回应“怎么罚、罚多少”的问题。
- **在垄断协议治理方面**，“安全港”标准正式落地，为纵向协议提供合规参照，但监管态度仍趋谨慎——转售价格维持的豁免门槛较为严格，而随着纵向非价格限制（如地域限制、客户限制和独家经销等）豁免门槛的引入，未达豁免标准的纵向非价格限制可能将会受到更严格的合规监管。
- **其他竞争政策领域**，《反不正当竞争法》新增“相对优势地位”条款，与《反垄断法》形成制度衔接。关于平台定价、流量排名和收费政策等系列新规同步落地，监管思路从“是否滥用市场力量”转向“是否滥用规则制定权”，直指对“内卷式”竞争行为的治理。在行政垄断规制方面，《公平竞争审查条例实施办法》进一步细化审查标准，为公平竞争审查制度的“刚性执行”提供依据，2025 年修订的《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》则对新型行政垄断行为作出回应，并进一步强化与公平竞争审查的制度协同、压实政策制定机关责任。

展望 2026 年，监管重心预计将从“密集立法”转向“深化实施”与“查漏补缺”。公平竞争治理、行政性垄断规制将持续深化。平台经济常态化监管、行业专项治理、数据竞争审查等领域也将在制度常态化与执法实效性方面进一步发力。



随着 2022 年新《反垄断法》确立的基本框架在实践中持续经受检验，2025 年的立法工作进一步体现出从制度构建阶段向体系完善阶段的过渡。立法重点已从构建基础性法律制度框架，转向统一执法标准、细化行为规则并增强制度可预期性，为执法和司法实践提供了更具可操作性的制度指引。

1. 经营者集中审查规则：提供从申报到处罚的全流程规范

在经营者集中审查领域，2025 年的立法重点在于为集中申报、审查及处罚建立全流程、标准化的制度框架，实现与执法实践的有效衔接，显著提升执法的透明度与可预期性。

申报流程的标准化

市场监督管理总局首次以行业标准形式发布的《经营者集中申报规范》（“《申报规范》”），统一明确了经营者集中申报的适用条件、材料要求与操作流程。

《申报规范》的主要内容涵盖申报条件、申报类型、材料要求和申报流程等方面。在**申报条件部分**，明确了构成经营者集中的法律认定基础、国务院规定的申报标准、未达到法定标准但可自愿申报的情形，以及符合豁免条件的情形，附录中进一步细化了对控制权认定、营业额计算等关键问题的具体指引。在**申报类型方面**，介绍了简易案件的适用条件及不视为简易案件的情形。同时，《申报规范》对**申报材料**提出了具体明确的要求，涵盖普通申报与简易申报的不同准备要点，并对文件格式、数据填报等作出了统一规定，便于企业规范填报。**申报流程方面**，明确了从材料准备、事前商谈、在线提交到受理审查的全过程操作路径，为企业提供清晰、可预期的办理流程。

值得说明的是，《申报规范》并未对申报门槛或审查标准作出实质性调整，而是在结构和程序上，整合了此前分散的指导性文件、监管口径与实践经验，构建起一套统一、明确的申报规范体系，提升了经营者制度的透明度与可操作性。

近年来，虽然经营者集中案件数量持续增长，很多进行申报的企业可能对申报要求与实操惯例仍尚不熟

悉。此次《申报规范》的出台，正是回应这一市场需求，通过系统整合和标准化处理，为市场主体提供更加明确、全面的申报指引，有助于提升整体申报质量与效率。

审查标准的明晰化

市场监督管理总局在 2024 年发布《横向经营者集中审查指引》的基础上，于 2025 年 12 月进一步出台《非横向经营者集中审查指引》（“《非横向审查指引》”）。两部指引共同构建起覆盖横向、纵向及混合集中的系统性反垄断审查框架，标志着我国经营者集中审查在专业化、精细化和规范化方面迈出重要一步。

《非横向审查指引》的核心进展在于审查方法的明晰与量化。其出台主要基于三方面考虑：一是完善制度，将多年来对数千起非横向集中交易的审查经验，特别是对 30 余起附加限制性条件或禁止案件的实践经验，系统总结并上升为规则，推动经营者集中分类分级审查制度进一步健全；二是提升预期，详细阐明非横向集中的竞争风险与评估要点，帮助经营主体更清晰地识别并购活动的竞争边界；三是分享经验，在全球主要司法辖区加大对非横向集中关注的大背景下，充分贡献中国执法实践的有益探索，增强我国在全球竞争治理中的影响力。

在具体内容层面，《非横向审查指引》从以下四个方面实现了审查规则的系统建构：

- **精准厘清非横向集中的法律内涵。**通过条文解释与模拟案例相结合的方式，指引明确了“纵向集中”与“混合集中”的划分标准，并明确界定了交易双方在何种情形下构成具有反垄断审查意义的“关联性”。例如，指引以电力供应为例，指出通用性产品要素不因存在交易关系而当然构成上下游关系，有效防止对纵向业务关系的泛化理解，为企业提供了更具操作性的识别标准。
- **明确“能力—动机—效果”审查逻辑。**指引明确了评估非横向集中竞争影响的分析路径，强调审查不仅关注市场份额，更需综合考察集中后实体是否具备实施排除或限制竞争行为的能力、是否有实施该行为的动机、以及该行为是否可能产生

不利市场效果，为评估非横向集中是否具有“封锁效应”或“协调效应”提供了系统的分析框架。

- **推动审查方法的量化与科学化：**为增强审查的客观性与可验证性，指引在要求披露市场份额、集中度变化、上下游依赖结构的基础上，也系统确认了定量分析工具在竞争评估中的应用价值，提出可以在审查中考虑纵向动机计算模型、纵向综合价格上涨压力指数等定量分析工具，体现了执法经验的规范化沉淀，也反映出经营者集中审查在持续追求科学性与精细化过程中，对量化评估工具日益重视的制度取向。
- **强化对平台型和创新密集型并购交易的竞争关注：**与《横向审查指引》相衔接，《非横向审查指引》将监管视野从静态的产品市场格局，拓展至更具前瞻性和复杂性的竞争因素。针对医药、生物科技、ICT 等创新密集型行业，指引明确提出：对于尚处于研发阶段的产品、关键技术，乃至研发活动本身，若具有明确的市场进入潜力或替代性竞争可能性，即可能构成独立的相关市场。这意味着，一项并购即使不改变当前市场格局，但若通过整合方式实质性削弱未来潜在竞争者的生存空间，同样可能被认定为具有排除、限制竞争效果的“扼杀式并购”。此外，指引还主动突破了传统审查框架，将跨市场控制能力、数据集中趋势、系统互操作性限制等新型竞争问题纳入评估范畴，体现出对数字经济背景下竞争形态演变的积极回应。

总体而言，《非横向审查指引》与《横向经营者集中审查指引》共同构成我国经营者集中反垄断审查的完整制度框架，为经营主体开展并购活动提供了清晰、稳定的规则预期，也为深化反垄断执法能力建设、提升我国在全球竞争治理中的话语权奠定了坚实基础。

处罚裁量权尺度的透明化

为回应 2022 年《反垄断法》修订后违法实施经营者集中的处罚上限显著提高所带来的处罚标准模糊、自由裁量具有不确定性的问题，市场监督管理总局于 2025 年 3 月正式发布试行了《违法实施经营者集中行政处罚裁量权基准》（“《基准》”），明确罚款裁量规则，根据不同违法实施经营者集中情节，分阶次确定初步罚款数额，保障执法工作的公开、公平、

公正，以及规范统一。具体而言，修订后的《反垄断法》以是否具有排除、限制竞争效果为标准，将案件划分为两类，《基准》对此设定了不同的裁量步骤。

- 对于不具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中，市场监督管理总局可对相关经营者处以不超过五百万元的罚款，在此基础上，《基准》进一步明确了具体的罚款标准：初步罚款数额为二百五十万元，存在从轻处罚情节的（如主动报告、主动采取措施消除或减轻违法后果等），罚款数额可降至一百万元，存在从重处罚情节（多次违法、妨碍调查等）的则提高至四百万元。此外，市场监督管理总局还可以根据其他下调或上调因素对上述初步罚款数额再作调整。
- 对于具有或可能具有排除、限制竞争效果的违法实施经营者集中，市场监督管理总局可处以上一年度销售额 10% 以下的罚款。尽管可以参照适用上述行政处罚罚款裁量的步骤，但《基准》并未就此类案件中的初步罚款数额作出具体指引。

需要注意的是，根据《反垄断法》，若违法行为情节特别严重、影响特别恶劣或者造成特别严重后果，市场监督管理总局可在原罚款金额基础上，按照二倍以上、五倍以下的标准确定最终罚款数额。

合规提示：

对企业而言，高水平的经营者集中合规管理早已不是单纯为避免未依法申报罚款的目的，而是确保重大交易确定性、安全性与高效完成的关键步骤。特别是对于重大、复杂或涉及敏感行业的交易，企业应在交易筹划初期即开展充分且审慎的竞争合规评估，特别是根据《非横向审查指引》与《横向经营者集中审查指引》中明确的规则，对交易是否触发申报义务，以及交易在产业链上下游及跨市场层面的综合竞争影响进行系统评估和分析。

2. 垄断行为规制：引入“安全港”量化标准

2025 年 12 月 19 日，市场监督管理总局发布了关于修改《禁止垄断协议规定》的决定，标志着我国纵向垄断协议“安全港”制度正式落地。本次修改为纵向价格与非价格限制的合规评估提供了具有一定操作性的适用标准，于 2026 年 2 月 1 日起正式施行。

适用范围

本次修订明确，“安全港”制度同时适用于：

- 纵向价格限制协议（即转售价格维持“RPM”）；及
- 纵向非价格限制协议（如经销区域限制、独家经销安排等）。

与欧盟等司法辖区将安全港限于非价格限制的做法相比，我国选择了适用范围更广的制度路径。

适用门槛

对于涉及 RPM 的协议，我国设置了更为严格的适用标准，并同时纳入了营业额标准。企业需同时满足以下条件，才可适用安全港：

- **市场份额要求**：企业与交易相对人在相关市场的市场份额均低于 5%；
- **营业额要求**：协议所涉商品在协议期间每一年度的销售额不超过 1 亿元人民币。

相比之下，对于经销区域限制、独家经销安排等纵向非价格限制的安全港适用标准则相对宽松，要求经营者和交易相对人在协议期间每一年度在相关市场的市场份额均低于 15%。

在营业额计算方面，修正案明确仅统计经营者向交易相对人销售 RPM 行为所涉商品的销售额。但市场份额的具体统计口径仍有待执法实践进一步细化。例如是否需纳入经营者在同一相关市场中销售的全部商品（而不限于 RPM 行为所涉商品）、经销商方面的市场份额是否需考虑其销售的其他品牌产品的份额等。考虑到相关市场界定的复杂性及市场份额 / 营业额的统计难度，上述门槛在实际操作中仍可能对企业构成

挑战。

执法趋势与合规启示

尽管近两年未公布新的纵向垄断协议典型处罚案例，但监管机关对纵向行为的执法关注并未减弱。

对于 RPM 而言，安全港的“5%+1 亿”门槛实质上接近“微量豁免”标准，反映出监管机构对 RPM 仍持高度审慎立场。安全港的引入并未实质改变我国长期以来对 RPM “原则禁止、例外豁免”的执法立场。企业在涉及 RPM 相关安排时，仍建议保持高度审慎态度评估门槛适用，避免简单套用安全港规则作出合规判断。

对于纵向非价格限制，现行《反垄断法》主要通过兜底条款加以规制，既往执法实践中鲜有单独处罚纵向非价格限制的案例。此次专门为纵向非价格限制设立安全港制度，可能释放出重要的监管信号：未来反垄断执法机构或将加强对不符合安全港条件的纵向非价格限制行为的监管。对于市场份额超过 15% 的头部企业，在医药、消费品领域常见的跨区销售管理等纵向非价格限制，可能会面临更高的被审查的风险。

在此背景下，具备一定经营规模或在相关市场具有较强影响力的企业，仍应保持高度合规意识，在实施纵向协议安排前进行系统性风险评估，以有效管控反垄断合规风险。

合规提示：

- **RPM 仍为监管重点**：虽引入“安全港”规则，但高门槛标准实际上延续了“原则禁止、例外豁免”的监管方式，对 RPM 行为的监管态度未见实质放松。
- **安全港制度属“非绝对免责”机制**：监管机关对于是否适用豁免制度仍具有一定的自由裁量空间，并且相关市场界定和市场份额统计的复杂性也为安全港的具体适用增加了一定难度。企业应结合具体行业特点以及自身情况，进行个案分析并评估相

应的合规风险。

- **未来执法趋势需密切关注：**截至目前，虽未发布新的纵向垄断典型处罚案例，但整体执法审查力度并未减弱。2024 年民生领域执法专项披露的典型案列就已涉及对纵向非价格限制的整改要求。企业在新规颁布的一两年内仍需密切关注反垄断执法机构的执法动态，并基于执法情况及时调整自身的商业操作。

3. 竞争配套制度持续升级，配合《反垄断法》合力保护市场竞争

《反垄断法》的核心在于保护市场竞争，而维护公平竞争秩序仅靠反垄断执法存在制度局限。实践中，部分企业虽未达到市场支配地位的门槛，却通过价格战、强制“二选一”等手段持续挤压竞争对手，甚至利用算法歧视、数据封锁等方式在事实上构筑起排除竞争的壁垒。这类行为抑制了创新动力，加剧了低水平重复竞争，制约了整体市场效率的提升。

2025 年，中国在竞争政策领域持续深化改革，出台了一系列重要新规。这些制度与《反垄断法》协同发力，共同构建更为系统、精细的公平竞争法律体系，为高质量竞争和发展提供坚实的制度支撑。

从企业监管层面：

- **《反不正当竞争法》新增滥用相对优势地位条款：**新修订的《反不正当竞争法》新增“滥用相对优势地位”条款，与《反垄断法》禁止“滥用市场支配地位”形成制度衔接。在反垄断实践中，“市场支配地位”的认定标准较高，技术门槛复杂，可能并不能解决部分非头部但仍然具有一定市场力量的企业“以大欺小”的问题。本次修订引入“相对优势地位”规制思路，旨在填补这一制度空白：即使企业尚未达到市场支配地位门槛，但在特定交易关系中利用谈判优势强迫交易方接受不合理条款，特别是拖欠中小企业账款的行为，也可被依法查处。

• 持续深化平台经济规制，治理“内卷式”竞争。

自 2020 年以来，平台经济监管始终是竞争政策的核心议题。早期探索主要依托传统反垄断框架，但由于平台经济具有多边市场、零边际定价、数据驱动竞争等复杂特征，在相关市场界定、市场支配地位认定以及竞争损害评估方面面临显著的技术困境。受此影响，2022 年《反垄断法》修订时仅对平台垄断行为作出原则性规定，监管部门逐步转向行业性、行为导向的直接规制路径。

2025 年，《互联网平台价格行为规则》、《网络交易平台规则监督管理办法》及《网络交易平台收费行为合规指南》等规范文件相继出台，这些规则虽不直接隶属于反垄断法律体系，但与《反垄断法》、《反不正当竞争法》及平台领域反不正当竞争规范协同发力，共同构成平台经济竞争治理的制度组合。其核心突破在于：在规制平台与商户、用户关系上，不再以是否具备“市场支配地位”为执法前提，而是聚焦平台作为市场组织者的规则制定权，评估平台是否通过制造制度性优势，损害交易的公平性和合理性。

同时，上述规定也集中体现了近年国家综合整治“内卷式”竞争的政策导向。针对平台经济领域长期存在的低价倾销、强制“仅退款”、变相“二选一”、流量分配不公等突出问题，这些规则从不同维度划定行为红线：价格行为规则重点规制强制低价销售与滥用补贴；平台规则监督管理办法明确禁止利用规则设计诱导或强制“内卷”；收费行为合规指南着力破解向中小商户转嫁成本等问题。三者共同指向引导平台竞争从低层次的消耗战转向高水平的服务战、创新战，推动形成优质优价、良性竞争的市场生态。这一转变实质上是面向平台型市场的竞争基础秩序重建。

对企业而言，平台合规治理已不再局限于反垄断法的单一维度，而需统筹考量上述规则体系的叠加要求，尤其是“反内卷”相关政策对平台规则设计的透明性、公平性提出的更高标准。在平台经济常态化监管持续深化的背景下，企业须将平台规则的系统性合规评估纳入核心管理议程，以有效应对多重监管框架下的复合型风险。

从行政权利规范层面

- **健全公平竞争审查机制：**《公平竞争审查条例实施办法》（“《实施办法》”）作为《公平竞争审查条例》的配套细则，进一步细化公平竞争审查的审查标准、审查机制、审查程序以及监督保障措施。例如，《实施办法》将禁止限制或者变相限制市场准入和退出、限制商品要素自由流动、影响生产经营成本、影响生产经营行为等四个方面的审查标准细化为 66 项具体情形，增强了制度的可操作性与约束力。关于公平竞争审查制度的进一步梳理请见第 8 章。
- **强化对行政性垄断的协同治理：**2025 年修订的《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》在两方面实现制度升级：其一，针对新型行政性垄断行为作出回应，明确禁止行政机关以本地区业绩、奖项荣誉、缴纳税收社保等作为企业信用评价加分项，并将信用评价结果应用于招标投标，从而对外地企业实施差别待遇。其二，完善与公平竞争审查制度的衔接与责任强化——根据《规定》第十五条，执法机构在调查涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为时，如发现政策制定过程违反《公平竞争审查条例》，应直接立案审查。第二十二条将“拒不采纳市场监管部门依法提出的公平竞争审查意见”明确为滥用行政权力的加重情节，可对直接负责人提出处分建议。上述修订实现了公平竞争审查的事前预防与反行政垄断执法的事后纠正的有机衔接，共同构筑起规制行政权力、保障公平市场秩序的协同制度体系。

未来发展：从密集立法走向深化实施

2025 年年底召开的全国市场监管工作会议强调，2026 年反垄断工作重点包括：持续深化公平竞争治理，加力破除行政性垄断，加强反垄断及反不正当竞争执法，深入整治“内卷式”竞争。同时，市场监督管理总局还将进一步强化平台经济常态化监管，压实平台企业“守门人”责任，突出抓好平台规则治理。可以预见，反垄断工作重心将从“密集立法”转向“深化实施”与“查漏补缺”。

在中国反垄断制度日趋完善、执法常态化的背景下，反垄断合规已从风险防范的基本要求，上升为企业稳

健发展、提升核心竞争力的战略选择，既是合规底线，也是企业可持续发展的必选项。

02 延续与发展： 新形式下的反垄断执法特点

展望 2026

2025 年，我国反垄断执法在稳健基调下持续体现“惩戒与预防并重”的执法理念。全年案件总量相对平稳，但监管对民生领域的典型垄断行为依旧保持高压态势。与此同时，执法持续聚焦源头治理，主动干预潜在垄断行为，为企业提供反垄断合规指导。值得注意的是，2025 年首次追究达成垄断协议的个人责任，进一步显示了反垄断合规的重要性，也为区分反垄断个人责任与企业责任提供了有益的指导。

在新的政治经济形势之下，反垄断执法的关注重点也随之有所调整。地缘政治因素引发的针对跨国企业潜在滥用行为的调查，和在内卷式竞争不断加剧的背景下针对不正当高价 / 低价和歧视性待遇的滥用行为的查处等，成为现阶段反垄断执法的关注重点。

2026 年，我们预期反垄断执法将延续相对平稳的态势。反垄断执法机关将继续关注民生、互联网等重点行业和内卷式竞争下的掠夺式垄断行为问题，而地缘政治导致的反垄断执法风险仍然存在。在纵向垄断协议“安全港”制度正式出台后，应特别关注反垄断执法机构是否会对于纵向垄断协议行为，特别是典型纵向非价格限制的行为开展执法行动。

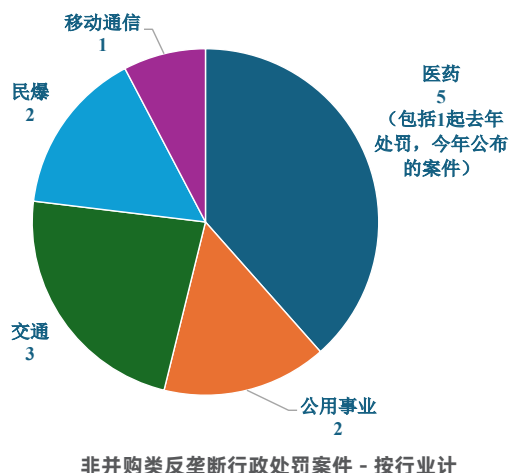


1. 反垄断执法案件概览

处罚案件总结

从公开数据来看，2025 年反垄断执法在案件数量保持相对平稳的情况下，处罚强度明显上行。全年共办结 8 件垄断协议案件、3 件滥用市场支配地位案件，并对 2 件拒绝、阻碍调查行为作出处罚决定，案件总量与 2024 年的 12 起案件基本持平；但从罚没金额看，2025 年累计罚没金额共计 6.48 亿元，显著高于 2024 年的 1.19 亿元。

就所涉行业而言，处罚所涉行业包括医药、公用事业、移动通信、民爆以及交通运输等，其中医药和公用事业等民生相关领域仍然是反垄断执法的核心关注对象，相关案件占全年公开案例的一半以上，医药领域的罚没金额更是占全年公开案件总额的九成以上，充分体现监管在民生领域继续保持高频、高压态势。



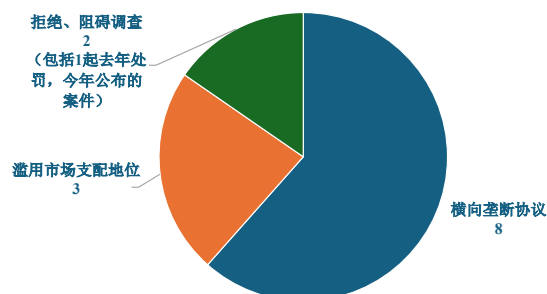
非并购类反垄断行政处罚案件 - 按行业计

就垄断行为类型而言，2025 年反垄断的处罚案例仍然高度聚焦横向垄断协议和滥用市场支配地位行为，未公布纵向垄断协议处罚案例。

- 横向垄断协议方面，执法重点仍集中于典型卡特尔行为（包括固定、变更价格和分割市场等），且医药领域的执法尤为密集。
- 滥用市场支配地位方面，公用事业领域仍是高风险板块，执法机关持续关注自然垄断或特许经营企业通过限定交易或附加不合理交易条件等方式排除、限制竞争；医药领域的滥用行为类型则更

加多样，涵盖不公平高价、拒绝交易以及附加不合理交易条件等多种形态。

- 而就纵向垄断协议而言，2025 年并未公布任何处罚案例。结合执法实践看，这可能与纵向安全港规则尚未正式落地、监管在适用标准上保持审慎有关。但这并不意味着纵向领域监管趋于宽松，针对纵向安排的非公开行政指导及约谈仍在持续进行。随着 2025 年 12 月纵向安全港规则的正式发布，预计 2026 年有关纵向垄断协议的处罚案例可能将逐步增多。



非并购类反垄断行政处罚案件 - 按行为类型计

就责任类型而言，2025 年最具标志性的变化之一是反垄断责任追究正在由以往的“罚企业”，逐步转向对企业与相关责任人员“一并追责、同步处罚”。反垄断合规不再仅是企业层面的制度合规，而是直接关联管理层和关键岗位人员的个人法律风险。

此外，监管也持续加大反垄断合规宣贯力度，着力提升企业的合规意识和内部管理能力。2025 年全年，市场监督管理总局及各级市场监管部门围绕医药、公用事业、制造业和信息安全业等重点行业，覆盖民营企业、国有企业以及外资企业等各类企业，举办了共 12 期反垄断合规讲堂。通过案例解析、政策解读及实务操作指导，这些讲堂帮助企业准确理解立法意图和执法趋势，推动建立健全反垄断合规管理机制，维护市场公平竞争秩序。

地缘政治背景下的反垄断执法

2025 年地缘政治关系波荡起伏，随之影响反垄断执法的方向。美国在贸易战中采取制裁和出口管制等措施，企业在遵守这些相关规则时，可能引发拒绝交易、歧视性待遇等在中国反垄断法下的潜在垄断行为。

2024 年底至 2025 上半年间，市场监督管理总局先后对多家美国大型企业启动反垄断调查，所涉领域覆盖芯片、知识产权、先进材料及汽车电子等关键产业链环节，涉及的行为包括违反附条件交易的承诺、自我优待、忠诚折扣、排他安排、滥用知识产权等。尽管这些案件已经基本处理完结，但是在地缘政治冲突并未实质性得到解决的大背景之下，在华经营的跨国企业仍然需要特别关注如何妥善处理不同国家的法规要求的问题。

2. 反垄断执法正在“追责到人”

2022 年修订后的《反垄断法》不仅针对经营者实施垄断行为的处罚力度整体提高，更是引入了对个人的直接追责机制，将责任范围延伸至企业之外。对相关垄断行为负有责任的法定代表人、主要负责人和直接责任人员，执法机构可单独处以最高不超过一百万元的罚款，从而形成对企业与个人并行约束的责任格局。然而，在《反垄断法》修订后的相当一段时间内，个人责任条款并未在执法实践中得到公开适用，2024 年之前尚未出现明确的公开处罚案例。2025 年则连续出现两起涉及个人责任的执法案例，体现出反垄断责任追究正在由以往的“罚企业”，逐步转向对企业与相关责任人员“一并追责、同步处罚”。

案例回顾：地塞米松磷酸钠原料药横向垄断协议案

2021 年 11 月至 2024 年 3 月，郭某某作为组织者，串联四家具有竞争关系的医药企业，通过实地拜访、组织聚会、线上沟通等方式达成横向垄断协议，共同推高地塞米松磷酸钠原料药价格（最终涨至 13000 元 / 公斤以上），并通过大量收购原料药为协议实施提供兜底保障。上述涉案企业合计罚没 3.62 亿元。

郭某某虽不属于涉案企业人员，但作为垄断协议的核心组织者，全程主导沟通协调、传递涨价信息、提供实施担保，对涉案垄断行为负有直接个人责任，被天津市市场监督管理局依法处以罚款 500 万元。此外，四家竞争企业的相关董事长、总经理也分别被处以 60 万元罚款。

个人责任的考量因素

从已公开的处罚决定书来看，执法机构在判断自然人是否应就垄断行为承担个人责任时的考量因素主要包括以下两点：

首先是行为人的身份和职务。处罚决定显示，被追究个人责任的通常是企业高管，包括总经理、董事长。这类人员掌握企业经营权和决策权，因此更容易直接参与垄断行为的决策，也意味着企业的相关高管需要具备更强的合规意识。

其次，是行为人在垄断协议中的实际作用：

- 执法机构会考察自然人是否为垄断协议的提议发起者、是否参与核心决策、是否推动协议的落实。前述地塞米松磷酸钠原料药案中，郭某某虽未在任何涉案企业中任职（公开信息显示其作为一名药品代表商），但作为核心组织者，召开聚会商讨涨价，向各企业传达信息，成为推动垄断协议实施的“轴心”，仍被追究个人责任。
- 即便未亲自参加决策会议，作为垄断协议的决策方仍难以逃避责任。在前案中，其中一家涉案企业总经理安排其亲属代为出席相关会议，但会后总经理仍接收并决策关键信息，推动涨价，因此最终被认定承担个人责任。
- 对于仅依指示执行、未实际参与垄断协议决策或推动的人员，执法机构通常不会单独追究其个人责任。例如，在新斯的明注射液横向垄断协议案中，仅其中一家的总经理被处以个人罚款，而另外两家涉案企业并未受到个人处罚。结合案件情况看，这一差异处理可能与该企业在协议中处于牵头和主导地位有关，而其他企业的参与更多体现为从属性、被动性，因此未被认定需要单独承担个人责任。

合规关注要点

随着反垄断执法中对个人责任关注的逐步加强，个人在垄断行为中的主导程度，可能将成为执法机构在个案分析中予以考量的重要因素。若相关违法行为主要由个人主导和推动，而企业层面已建立并有效运行反

垄断合规机制,且未体现企业整体合意或系统性安排,则在现行执法框架下,虽尚难仅因追究个人责任而完全免除对企业的处罚,但企业仍有一定空间主张其主观过错程度较低,并据此争取在责任认定或处罚幅度上的从轻考量。

基于此,企业应重点关注如下方面:一是完善公司治理结构,系统建立并有效运行反垄断合规体系和内控机制;二是对法定代表人、董事、高级管理人员等关键决策人员强化反垄断合规要求,防止其基于个人判断或业绩压力作出高风险竞争决策;三是针对涉及价格、市场协调等敏感事项,建立必要的合规审查和决策留痕机制,避免个人行为被直接认定为企业整体意志。

3. 反内卷不是叫停竞争

近年来,政策层面对“内卷式竞争”的讨论明显增多,在多个重要政策文件和监管表态中,“依法依规治理企业低价无序竞争”“规范竞争秩序”“防止恶性竞争”成为关键词。政策导向希望企业从“拼价格”转向“比价值”,通过提升产品品质、技术水平和服务能力来增强竞争力,而不是单纯压低价格消耗资源。2025 年 10 月 15 日起施行的新修订《反不正当竞争法》明确规定“平台经营者不得强制或者变相强制平台内经营者按照其定价规则,以低于成本的价格销售商品,扰乱市场竞争秩序”的行为。

2025 年,反垄断执法机关对相关重点行业的内卷形态展开了密集治理。

行业	行为	纠正要求
网 络 货 运 平台	利用算法不合理压低货运价格、利用平台规则实施强制独家车贴	修正平台规则、确保算法公平公正、公开透明
外卖平台	低价无序竞争	强化补贴信息公示、保障商家自主经营、严禁价格歧视、督促平台主动对外发声,承诺公平有序理性竞争
光伏行业	低价低质竞争	推动落后产能有序退出;打击低于成本价销售、虚假营销、降低质量管控、虚标产品功率、侵犯知识产权等行为;支持行业自律,鼓励技术创新和质量安全。
新 能 源 车 行业	企业获得许可证后降低质量、“降价降质”竞争	严守质量安全底线红线、杜绝“降价降质”竞争

合规关注要点

在当前政策和法律环境下,企业必须高度关注“反内卷”导向,尤其是互联网平台等容易因算法、补贴或激励机制产生价格内耗的行业。企业应通过提升产品品质、优化服务体验、加大技术投入和创新研发来增强竞争力,而非依赖低价、补贴等。这种内卷行为不仅损害企业自身收益,也不利于行业可持续、健康的长期竞争生态。

更为重要的是,企业不应以“反内卷”为名实施违反反垄断法的行为,例如与竞争对手达成价格协调或涨价协议、干预经销商自主定价(要求经销商涨价)、全行业统一约定降低产量或者限制供应量等。为此,企业应建立完善的内部合规评估和审批机制,对销售策略、促销活动及平台规则进行定期审查,并对可能涉及反垄断或不正当竞争的商业模式进行提前识别、评估和整改,以确保业务活动合法合规、稳健发展。

03 行业聚焦： 持续强化对民生领域的监管执法

展望 2026

2025 年，我国反垄断执法继续践行“监管为民”执法理念，将民生领域反垄断执法作为重中之重。医药、公用事业、互联网、汽车等直接关系民生的领域是监管关注的重点。市场监督管理总局不仅起草了药品、公用事业和互联网行业专门的反垄断指南，而且针对相关民生行业突出的问题进行执法，通过行政指导或者行政处罚的方式，维护民生领域的公平竞争秩序。

展望 2026 年，我们预计互联网、公用事业等民生领域仍将作为未来一年反垄断执法的重点关注领域。民生领域内的企业需要继续关注反垄断行政执法的动向，审慎评估相关商业行为和商业纠纷，避免引起不必要的监管风险。



2023 年以来，市场监督管理总局连续三年组织开展民生领域反垄断执法专项行动，依法查处市场垄断案件 60 件，罚没金额 29 亿元。2025 年，市场监督管理总局共公布 17 起与民生领域相关的反垄断行政处罚案件，北京、上海、浙江、江苏等全国各省级市场监督管理局在 2025 年也开展了针对民生领域的年度反垄断专项行动。除调查执法外，市场监督管理总局在 2025 年起草或发布了《药品领域的反垄断指南》《关于公用事业领域的反垄断指南（征求意见稿）》以及《互联网平台反垄断合规指引（征求意见稿）》，并且继续举办面向民生领域的反垄断合规讲堂，帮助民生领域企业提升反垄断合规意识和合规水平。2025 年，医药及民生保障、自然垄断、平台经济等重点领域仍是反垄断执法的关注重点。¹

一、医药领域

市场监督管理总局和各地方反垄断执法机构继续保持医药领域反垄断执法高压态势。2025 年，市场监督管理总局公布的医药领域处罚案件共 5 件，其中垄断协议案 2 件，滥用市场支配地位案 1 件，拒绝、阻碍调查案 2 件。当前医药反垄断执法的重点，依然是打击横向固定价格和实施不公平高价的滥用行为。值得注意的是，上海市市场监管局在 2025 年医药领域执法中首次落地适用个人责任条款，显著增加了违法行为代价，倒逼企业管理者与核心员工必须将反垄断合规要求深度融入决策与日常操作，以实现反垄断风险的源头管控。

2025 年 1 月 24 日，市场监督管理总局正式发布了《药品领域的反垄断指南》，进一步细化垄断行为在药品领域的行为表现、执法原则和认定标准等。特别是对“反向支付”“药品集中采购”“药品联合研发”“药品销售平台”等药品行业特有商业实践中的反垄断合规给出了具体指引。医药企业在包括新设企业、商业合作、license-in/out 及其他业务经营的全生命周期中都应注意反垄断合规风险，并在商业决策早期做好反垄断合规风险评估。

案例回顾：上海某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，市场监督管理总局官网发布上海某医药公司等三家医药企业达成并实施垄断协议案处罚决定。经查，2020 年 1 月至 2023 年 12 月，本案具有竞争关系的三家当事人企业在销售某注射液过程中达成并实施了固定价格和分割市场的垄断协议。上海市市场监督管理局依法没收三家涉案企业的违法所得，对垄断协议的组织企业处 2023 年销售额 10% 的罚款，但因其主动报告达成垄断协议的有关情况并提供重要证据，减轻 80% 的罚款，并对余下两家当事人处以 2023 年销售额 4% 的罚款。

此外，郭某作为时任上海公司招商代理事业部总经理，代表上海公司出面与另外两家当事人企业有关人员持续沟通、商议达成垄断协议，是涉案垄断协议中上海公司的直接责任人员，对达成垄断协议负有个人责任。上海市市场监督管理局根据《反垄断法》第五十六条第一款、对本案垄断协议组织企业的直接责任人处以 50 万元的罚款，这也是《反垄断法》垄断协议个人责任条款的首次适用。

二、公用事业领域

我国在公用事业领域的反垄断监管呈现出“规则完善与从严执法并进”的态势。2026 年 2 月 11 日，市场监督管理总局发布了由国务院反垄断反不正当竞争委员会印发的《公用事业领域的反垄断指南》，针对公用事业领域突出垄断问题，进一步细化了垄断行为的具体表现和认定标准。例如，针对实践中较为多发的限定交易行为，明确了可能的行为形式，包括强制交易对方只能购买其或其指定方提供的设备材料、施工服务；直接拒绝、故意拖延提供供应服务；设置报装流程、服务过程、格式合同、管理系统、名录库等新型手段等。

1. 2025 年 1 月 10 日，国新办举行的“中国经济高质量发展成效”系列新闻发布会，市场监督管理总局讲话。

与此同时，公用事业领域反垄断执法行动持续推进。2025 年，市场监督管理总局公布的公用事业领域处罚案件共 5 件，涵盖垄断协议案 1 件，滥用市场支配地位案 2 件，未依法申报案 2 件。典型案例包括，地方执法机构就对安徽、江西两家供水公司滥用市场支配地位、强制交易的行为开出百万级罚单。公用事业企业需特别警惕并主动排查自身及下属分支机构的过往经营问题，识别并整改潜在不合规行为，以应对日益严格、精细化的反垄断监管。

案例回顾：江西省某公用水务有限公司滥用市场支配地位案

2025 年 8 月 20 日，市场监督管理总局公布江西省某公用水务有限公司滥用市场支配地位案处罚决定书。该案由江西省市场监督管理局于 2019 年 10 月立案调查，2025 年 7 月处罚。该公司由于滥用其在城市公共自来水供水服务市场的支配地位，限定房地产开发企业新建住房供水管道安装工程、新建二次加压设备安装工程和设备均只能与指定的经营者交易，被江西省市场监督管理局责令停止违法行为，罚款 120.2 万。

平台低于成本销售、封禁屏蔽、“二选一”行为、“全网最低价”和平台差别待遇等典型场景中的新型垄断风险作出特别提示，帮助平台经营者精准识别、评估、防范反垄断合规风险。

汽车

2025 年 6 月，市场监督管理总局发布的《中国反垄断执法年度报告（2024）》就汽车行业释放重要信号，汽车产业是国民经济的重要支柱产业，反垄断执法机构密切关注汽车经销市场的 RPM 及纵向非价格垄断协议风险。对于新能源汽车，监管关注充换电行业，不排除在未来行业集中度加强情况下，加强经营者集中审查及滥用支配地位等方面的执法。2025 年 12 月 12 日，市场监督管理总局就《汽车行业价格行为合规指南（征求意见稿）》公开征求意见，该指南对汽车生产企业、汽车销售企业的价格行为提出了更具体的指导，明确了禁止亏本销售、明码标价、禁止价格欺诈等价格红线。

三、其他行业深化常态化监管

互联网

2025 年，互联网平台反垄断执法重点关注在“内卷式”竞争背景下，平台对于商家、劳动者、消费者权益的不合理限制，其中特别关注平台规则的公平性、平台收 / 付费的合理性、以及算法规规性等重点问题。2025 年 5 月 13 日，市场监督管理总局等五部门约谈外卖平台企业，要求相关平台企业合法规范经营，公平有序竞争，切实维护消费者、平台内经营者和外卖骑手的合法权益。同月，市场监督管理总局约谈某互联网货运平台，要求其公平参与市场竞争，维护货车司机、消费者等相关主体合法权益。2025 年，市场监督管理总局还针对 OTA 行业内的价格竞争行为开展相关的调查和调研。此外，市场监督管理总局于 11 月 15 日发布《互联网平台反垄断合规指引（征求意见稿）》，以示例的形式对平台间算法共谋、组织帮助平台内经营者达成垄断协议、平台不公平高价、

04 经营者集中审查： 可预期性进一步提高

展望 2026

2025 年是我国经营者集中领域的突破之年。随着相关监管规则和审查指引的进一步完善，我国的经营者集中审查呈现出标准化、精细化、主动化的审查趋势，为企业提供了更多有价值的参考指引。

展望 2026，我们预期经营者集中审查的相关趋势如下：

- **审查透明度常态化**：公布非简易经营者集中典型案例将可能成为一项常态化制度措施，是提升经营者集中审查透明度、增强法律确定性的重要举措。它标志着中国反垄断执法正朝着更加精细化、专业化、可预期化的方向发展。对于企业而言，深入理解这些案例背后的分析逻辑，并将其融入投资并购的合规管理与申报策略中，将是有效管控风险、保障交易成功的关键。
- **“主动审查”利剑高悬**：市场监督管理总局将继续积极行使主动审查权，越来越多未达申报标准但存在潜在反竞争效果的集中交易可能进入监管视野。市场份额较高和 / 或处于重点战略性行业的企业不能仅凭未达申报标准就放松警惕，而需进行更为审慎的实质性竞争评估。
- **反垄断的“武器化”**：随着经营者集中审查制度和监管实践的完善，未来可能会有更多企业运用经营者集中等反垄断相关行政手段解决商业纠纷或应对恶意收购，因此企业需及时对相关交易进行全方面评估、与利益相关方充分沟通，建立防御预案，避免反垄断工具被用作阻碍交易的商业武器。



2025 年，经营者集中继续成为反垄断监管机构的工作重点，在立法、执法、司法等多个维度都取得了阶段性的突破成果。首批非简易经营者集中典型案例的公布标志着我国经营者集中审查的透明度迈上了新台阶；首例经营者集中行政诉讼判决，则明确了司法救济的边界；市场监督管理总局积极行使《反垄断法》赋予的主动审查权（call-in）对多个未达申报标准的集中交易进行审查，甚至首次作出追溯禁止交易的审查决定，体现其在半导体、医药等重点行业持续加强执法的决心。

1. 持续完善监管指引，为经营者提供更明确预期

（1）首次公开经营者集中典型案例

2025 年 12 月 4 日，市场监督管理总局首次公开三起无条件批准的普通程序典型案例，展示了在不同市场中的审查视角，对后续类似交易具有重要参考价值。后续市场监督管理总局会适时公开更多典型案例，为企业提供有益参考。

下表总结了 2025 年度公布的三起典型案例的要点以及启示：

案件名称	行业领域	交易类型	执法要点	主要启示
杭州市国有资本投资运营有限公司收购浙江盈德控股集团有限公司股权案	工业气体	横向集中	在招投标市场，审查不再局限于简单的市场份额，而是深入分析了中标产能、中标数量等多维度指标，并穿透至历史竞标数据，以判断各方是否为“紧密竞争者”。尽管合并后 HHI 指数较高，但执法机构认定，由于双方并非紧密竞争者，且行业内存在强大的买方力量，交易不会产生排除、限制竞争的效果	对于招投标特征明显的行业，应准备充分的历史投标数据以实现多维度的竞争分析。
高济医药有限公司收购天济大药房连锁有限公司等三家公司股权案	药品	共同控制变单独控制(涉及横向关系和纵向关系)	执法机构对相关市场进行了精细化界定，将同一交易中的业务拆分为药品批发（全国市场）、线上零售（全国市场）和线下零售（城市辖区市场）。尽管在部分城市线下零售市场份额超过 40%，但考虑到进入门槛低、替代渠道多等因素，最终认定不具有反竞争效果。	- 控制权变更类交易（如共同控制变单独控制）并不必然适用简易程序，仍需要结合市场份额进一步判断是否可能适用简易程序； - 在线上线下融合的领域，执法机构会基于业务实质进行精细化的市场界定。
欧冶链金再生资源有限公司收购河北格锐恩新材料有限公司股权案	钢铁	共同控制变单独控制(涉及横向关系和纵向关系)	该案体现了审查效率原则。由于集中各方的合计市场份额、HHI 指数及增量均远低于《横向经营者集中审查指引》中可能引发竞争关注的阈值，审查机构直接推定交易不具有反竞争效果，未再深入分析其他因素。	低市场份额是获得无条件批准的最有力支撑。对于市场份额显著较低的交易，申报材料应清晰、前置地呈现相关数据，以争取快速审查。

（2）首例经营者集中行政诉讼判决公布

2024 年底，北京知识产权法院就托毕西药业诉市场监督管理总局案作出生效判决。该案源于先声药业收购托毕西股权的交易，是首例经营者集中审查决定进入司法审理程序的案件：

• 核心裁决与影响

法院明确，申报人有权就“禁止”或“附加限制性条件批准”的决定提起行政诉讼，因为这些决定影响了其合法权益。但是，申报人无权就“无条件批准”的决定提起诉讼。这一判决为救济途径划定了清晰边界，

但同时也揭示了一个关键风险（具体请见下文）。

• 反垄断日益成为商业斗争工具

本案中，托毕西先后作出了举报滥用市场支配地位行为、主动申报、提起行政复议和行政诉讼等一系列反垄断行动，其真实目的在于阻止交易，避免被收购。这与 2023 年纷美包装案中，被收购方纷美包装主动申报以抵制收购的策略如出一辙。

反垄断审查正成为商业纠纷，特别是“敌意收购”中的一个重要战场。对于交易中的被动方（如目标公司），一旦市场监督管理总局作出无条件批准决定，其通过

行政诉讼推翻决定的空间极为有限。因此，潜在的收购目标或利益受损方更倾向于在审查阶段通过举报、提交第三方意见等方式介入，以影响审查结果。交易方必须预见到这种“武器化”风险，并制定相应的沟通和应对策略。

2. 重点行业强势执法，突出保障国计民生、维护供应链安全

过去一年，市场监督管理总局在经营者集中审查领域继续关注国计民生行业、供应链安全相关行业。医药行业，以及半导体、进口依赖度高的大宗农产品、矿产等供应链关键领域，成为审查重点。对于未达到申报标准但可能具有竞争影响的交易，市场监督管理总局通过主动启动审查等方式加强监管，甚至首次对已完成的交易追溯予以禁止。这充分体现了国计民生与国内供应链安全因素在反垄断审查中的重要性。

（1）首次追溯叫停医药行业并购，严打损害竞争与患者权益行为

2025 年 7 月 23 日，市场监督管理总局首次作出“追溯禁止”的决定，禁止武汉用通医药收购山东华泰制药股权案。该交易在 6 年前就已完成交割，且未达申报标准，属于纵向并购。审查发现，交易完成后，收购方利用其在上游原料药市场的独家控制地位，导致下游制剂价格在一年内暴涨超 400%，严重损害了市场竞争和患者利益。市场监督管理总局要求交易方在规定期限内剥离已持有的股权、解除独家代理协议，并承诺未来不再进入相关领域，以恢复市场原状。此案警示企业，监管机构对已完成的交易仍拥有追溯审查与否决权，且无明确时间限制。任何可能产生严重反竞争效果的交易，无论规模大小、是否申报，都将面临被事后审查乃至被强制拆分的长期风险。企业必须将实质性竞争评估作为所有并购交易的必要前置程序。

（2）审查关键领域交易，守护科技博弈与供应链安全

在全球地缘政治背景下，市场监督管理总局对于芯片和半导体及高科技行业的交易持续强化审查。2025 年，新思科技 / 安似科技案（涉及 EDA 软件）和是德科技 / 思博伦通信案（涉及测试设备）两起交易均

未达到申报标准，均受到了严格审查并附加了限制性条件。这两起案件共同揭示了“形式未达标、实质要审查”的监管新常态。市场监督管理总局通过精细界定相关商品市场，识别交易可能对中国下游产业带来的竞争风险，并采用结构性、行为性相结合的救济措施，以维护国内产业链的安全与发展利益。关于两起案件的进一步分析，请见第 5 章。

合规提示：

在高科技领域（尤其是半导体、AI、软件），未达申报门槛并不能做为“护身符”。在规划交易时，必须：

- 主动进行实质性反垄断风险评估，预判监管介入的可能性。
- 提前准备应对精细化市场界定的论证，并预先设计可行的救济方案（如业务剥离、开放授权等）。
- 将中国市场的独立审查视为全球交易交割的关键节点，给予相应的重视。

此外，在大宗农产品（邦吉收购蔚特股权案）、关键矿产（智利铜业同智利化工新设合营企业案）等进口依赖较高的领域，市场监督管理总局近期在两起交易中均作出了附条件批准的决定，体现了对供应链安全风险的关注。市场监督管理总局单独界定了“中国进口市场”，评估交易对国家粮食安全、新能源产业安全等战略利益的潜在影响，并据此附加了具有针对性的限制性条件。对于涉及跨境交易，特别是涉及粮食、能源、关键矿产等战略领域拥有重要中国业务的企业，这两起案件提供了有益的指引：

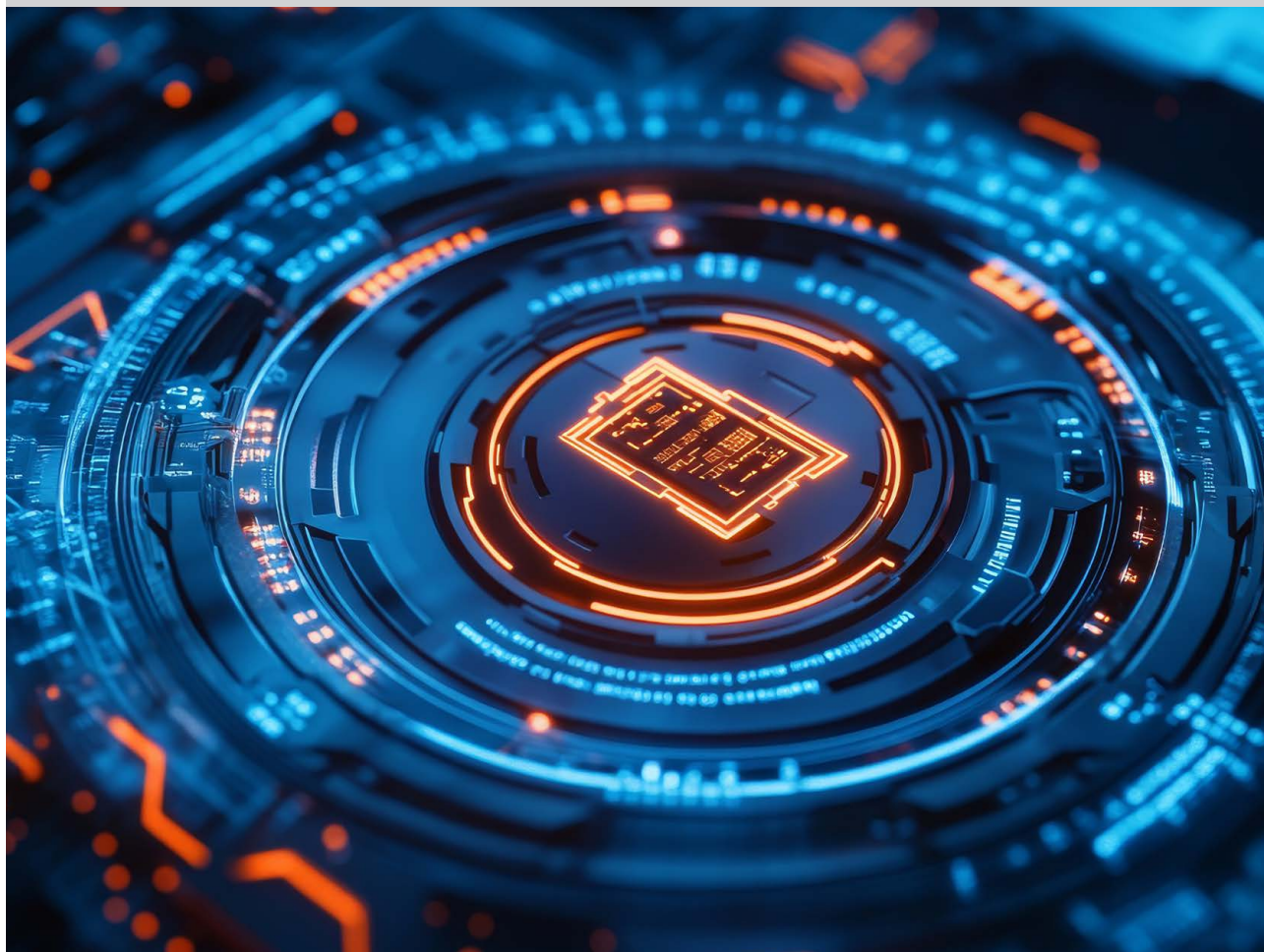
- 提前评估相关产品的进口依赖状况，预判是否可能被界定为独立的“中国进口市场”，并分析该市场的竞争状况。
- 对于交易可能会提高中国进口依赖度、或导致进口来源更为集中的，应充分关注反垄断审查与国家供应链安全政策的紧密协同，预先设计可行的救济方案。

05 守正出新：半导体与关键技术领域的供应链安全与反垄断监管

展望 2026

自本系列年度报告发布以来，半导体及其他关键技术始终是中国反垄断审查的核心关注领域，往往需要专辟章节进行深度分析。这一趋势在 2025 年不仅得以延续，更呈现出新的特点：监管机构的执法方式与着力点正在演变。过去一年中，中国在半导体和关键技术领域的反垄断监管，已不再局限于传统的经营者集中审查，而是扩展至对涉嫌排除、限制竞争行为的主动调查、对企业因遵守外国出口管制而可能违反供应安全承诺的审查，以及对未达申报标准但具有潜在竞争影响的交易的严格审查。

半导体与关键技术仍将是中國反垄断执法与监管的核心领域。监管机构将在传统的经营者集中审查之外，更加充分地行使对未达申报标准交易的审查权以及针对垄断行为的执法权。供应链安全将继续作为审查工作的核心着力点，而附加限制性条件的设计及其后续履行，也将越来越多地受到出口管制及其他地缘政治因素的深刻影响。因此，交易相关方必须在交易规划、投后整合乃至在中国的日常运营中，对反垄断风险进行持续、动态的管理。



1. 附加限制性条件批准案件

与往年一致，中国反垄断执法机构对半导体领域的交易保持了严格的审查态势。2025 年，中国附加限制性条件批准的 5 起案件中，有 2 起涉及半导体及关键技术相关的产品。

2025 年半导体和关键技术领域附加限制性条件批准案件

	新思科技 / 安似科技	是德科技 / 思博伦
交易金额	350 亿美元	11.6 亿英镑
相关产品	用于半导体芯片设计、验证和签核的电子设计自动化 (“EDA”) 软件解决方案及仿真工具。	用于验证半导体器件及其应用系统 (例如下一代通信系统、网络环境) 性能并进行故障诊断的电子及网络测试测量解决方案。
竞争关注	市场监督管理总局认为，交易双方在多个 EDA 相关软件市场存在横向重量。同时，双方的 EDA 软件及设计 IP 面向共同客户群，可能产生混合效应，例如潜在的捆绑销售 / 搭售及互操作性问题。这与其它司法辖区的竞争关注基本一致。	市场监督管理总局认为，该交易可能在高速以太网测试产品和网络安全测试产品市场产生横向的单边效应。美国司法部此前也对这些市场提出了类似的竞争问题。
限制性条件	除全球资产剥离外，市场监督管理总局附加了多项中国特定的行为性救济措施，包括供应保证、不得捆绑 / 搭售以及保证互操作性。	除剥离思博伦的高速以太网测试业务、网络安全测试业务等全球性剥离方案外，市场监督管理总局附加了一项保密的、中国特定的限制性条件。
是否未达申报标准?	是。	是。
审查时间 (自首次申报起算)	12 个月	10 个月
交易方国籍	交易双方均为美国企业。	收购方 (是德科技) 为美国企业; 目标公司 (思博伦) 为英国企业。

由此可见，市场监督管理总局对半导体价值链各环节的交易仍保持高度警觉，尤其关注那些由美国企业发起收购，且涉及中国客户高度依赖的产品的交易。

2. 地缘政治变局下的供应链安全

在半导体及关键技术领域的交易审查中，供应安全承诺已成为一项常规的救济措施。过去五年间，几乎所有涉及半导体的附加限制性条件批准决定，均将保障供应链稳定作为核心考量，通常要求交易方承诺以公平、合理、无歧视 (FRAND) 的原则持续供应相关产品和服务。

供应安全与美国出口管制政策的演变紧密相连。受美国出口管制及其未来不确定性的影响，中国客户面临的供应链中断风险日益加剧，这种风险独立于价格、产能等传统商业因素。在此背景下，供应稳定性已成为市场监督管理总局关注的一个独立的竞争与产业链韧性议题，监管机构通过寻求具有前瞻性的承诺，力求维持交易前的供应水平和技术支持力度。

当前，仍难以断言市场监督管理总局对半导体交易的严审趋势在未来一年是否会有所松动，尤其是在美国对华出口管制政策持续收紧且不断调整的背景下：

- **2025 年 1 月**：美国工业与安全局 (BIS) 收紧了针对先进计算、半导体制造及人工智能训练的限制。¹ 同期，多家中国企业被增列入实体清单。
- **2025 年 5 月至 7 月 (EDA 事件)**：在新思科技 / 安似科技案审查期间，美国 BIS 曾表示向中国出口涉案 EDA 软件及相关技术需取得许可证。然而，这一限制作为中美更广泛贸易谈判的一部分，于 2025 年 7 月初被撤销，EDA 供应商随即恢复在中国的服务与支持。
- **2026 年 1 月 (英伟达)**：美国 BIS 修订了许可证审查政策，允许英伟达向中国符合条件的客户出售 H200 芯片。此前，为应对出口管制，英伟达曾专门为中国市场设计 H20 芯片，该芯片的供应在 2025 年初一度暂停，后于同年 7 月恢复销售。

从新思科技 / 安似科技案与是德科技 / 思博伦案可以看出，在美国政策不断摇摆的背景下，中国对半导体

1. 详见：《实施先进计算集成电路额外尽职调查措施》(Implementation of Additional Due Diligence Measures for Advanced Computing Integrated Circuits) 和《人工智能扩散框架规则》(Framework for Artificial Intelligence Diffusion) (于 2025 年 5 月撤销)。

领域的交易审查依然严格。但与此同时，市场上也存在交易金额达数十亿美元的半导体交易通过简易案件程序获得批准的案例，这表明市场监督管理总局亦在根据交易方、时间节点、产品特性及政策背景等因素灵活调整，采取宽严相济的审查策略。

3. 未达申报标准交易的审查

市场监督管理总局正愈发频繁地行使其对未达申报标准交易的主动审查权，特别是在半导体领域。2025 年，中国附加限制性条件批准的半导体及关键技术领域交易，均未达到申报的营业额门槛，新思科技 / 安似科技案与是德科技 / 思博伦案即是明证。

这一审查趋势已延伸至一些规模较小但具有战略意义的技术领域。高通收购 Autotalks 案即为典型例证。尽管该交易未达到中国经营者集中申报的营业额标准，市场监督管理总局仍对其进行了严格审查。Autotalks 是一家总部位于以色列的无晶圆厂半导体公司，专注于为智能网联汽车和自动驾驶提供车联网（V2X）通信芯片。在收到举报后，市场监督管理总局经评估认为该交易可能具有排除、限制竞争效果，遂正式通知交易方进行申报。高通随后一度放弃了该交易。但此后，高通调整了交易结构并宣布完成对 Autotalks 的收购。基于此，市场监督管理总局已对高通违法实施经营者集中行为进行立案调查。

相较之下，高通于 2025 年底完成了其收购高速连接技术领域的领先企业 Alphawave Semi 的交易，但截至目前，尚无公开信息表明市场监督管理总局要求交易方进行申报。

4. 重启传统执法工具？

2025 年，市场监督管理总局重新启用了经营者集中审查之外的反垄断执法工具，据报道已对多家主要美国科技和半导体企业展开一系列调查：

- **确保供应安全承诺的遵守。**企业履行供应安全承诺的义务，可能与其遵守外国出口管制的义务产生直接冲突。面对这一新矛盾，市场监督管理总局采取了积极的执法姿态，例如对英伟达涉嫌违反 2020 年收购迈络思交易附加限制性条件（包含供应安全承诺）的行为展开调查。值得注意的是，此次调查启动于美国对中国半导体行业施加更严格出口管制之后，且距离该交易附加条件批准已过去约四年。这表明，不断演变的出口管制规则与企业向中国反垄断执法机构作出的长期承诺之间的摩擦正在加剧。
- **滥用市场支配地位调查。**市场监督管理总局还分别对美国科技巨头谷歌、苹果及英特尔启动了涉嫌滥用市场支配地位的调查。2025 年 2 月，市场监督管理总局宣布对谷歌展开调查，据称可能主要针对其安卓操作系统的合约限制，包括限制第三方开发及强制预装谷歌应用程序等行为。²与此同时，有报道称监管机构也在研究苹果公司的应用商店收费政策及屏蔽第三方支付提供商的行为。³此外，亦有关于英特尔公司涉嫌类似行为的报道。⁴

综上所述，市场监督管理总局不仅在事前经营者集中申报环节展现出趋严的审查态势，更在批准后承诺的监督执行以及单边垄断行为的查处上，呈现出更为积极的执法姿态。在这些领域，中国的反垄断执法正日益受到地缘政治因素（尤其是出口管制）的深刻影响。

2. 详见：https://www.samr.gov.cn/xw/mtjj/art/2025/art_bc47653cece141dfb820a76e17af6d76.html。

3. 详见：<https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-02-05/china-weighs-investigating-apple-over-app-store-policies-fees-including-30-cut>。

4. 详见：<https://www.ft.com/content/2ec45e79-9502-4ffd-82e8-888d9283c776>。

06 垄断诉讼案件显著增长，司法审查规则不断明晰

展望 2026

2025 年，中国反垄断民事诉讼继续呈现爆发式增长，民事诉讼案件收案数量、结案数量以及认定构成垄断行为的案件数量迎来三重增长。司法机关对于经济性垄断和行政性垄断行为都采取更加积极的干预态度。而对于市场上的经营者而言，反垄断也愈发成为一种商业博弈的战略工具。

展望 2026，随着私人诉讼热情被不断激发、反垄断公益诉讼制度的接续发展，加之涉及“民生领域”的反垄断司法热潮持续发酵，中国反垄断诉讼预期将继续保持活跃。



1. 数据统计与趋势概览

在数据趋势方面，自 2024 年 6 月最高人民法院发布《关于审理垄断民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》以来，司法机关在反垄断领域持续发力，垄断案件数量大幅攀升，司法能动性显著增强。根据最高人民法院公布的数据，2024 年全国法院认定构成垄断的案件共 31 件，同比增长 2.1 倍¹。而在最高人民法院知识产权法庭层面，2024 至 2025 年的新收垄断案件数、审结垄断案件数、认定构成垄断案件数呈现三重大幅增长态势（见表 1），其中，当年审结并认定构成垄断的案件数量甚至已经超过同期执法机关公开的行政处罚案件数量，标志着私人诉讼在反垄断实施中的地位日益提升。

2022-2025 年最高人民法院知识产权法庭新收、审结垄断案件情况

年度	最高院知识产权法庭新收垄断民事案件	最高院知识产权法庭新收垄断行政案件	审结垄断案件
2025 ²	共 65 件		49 件（其中认定构成垄断 15 件）
2024 ³	共 79 件（其中，民事实体 42 件，行政实体 20 件）		97 件（其中认定构成垄断 17 件，同比增长 4.6 倍 ⁴ ）
2023 ⁵	25 件（实体）	19 件（实体）	19 件（实体）
2022 ⁶	22 件	25 件	57 件

在实务指导方面，最高人民法院自 2021 年以来连续多年发布反垄断典型案例，最高人民法院知识产权法庭也持续通过公布裁判要旨摘要，公布对于审判工作具有指导意义的典型反垄断案件。最高人民法院通过甄选案例，积极对于包括滥用市场支配地位行为的具体认定规则、垄断协议的认定标准、因垄断行为造成损失的计算等在内的实体内容，以及仲裁约定不能排除反垄断司法管辖、举证责任的分配等在内的程序内容予以释明规则；并通过新闻发布会、发布工作报

告、发布高质量审判服务意见等方式展示对民生领域垄断问题的积极关注。2025 年 9 月，最高人民法院发布 5 件反垄断典型案例，涉及滥用行政权力排除、限制竞争行为，固定商品价格及分割销售市场的横向垄断行为，以及行业协会组织本行业的经营者从事垄断行为等重要法律问题，涵盖交通、建材、原料药、化工等民生行业，为规范民生领域市场竞争树立了法治标杆。⁷ 下文中，我们也将通过梳理最高人民法院 2025 年发布的 5 件典型案例，以及其他代表性案例，结合我们在实务工作中的观察就反垄断诉讼提供年度回顾和前瞻。

2. 反垄断民事诉讼趋势观察

反垄断案由成为经营者之间解决商业纠纷的重要抓手，更多企业试图通过反垄断案由解决商业纠纷

首先，实务中可见，近年来越来越多的企业有更明显的意识直接以反垄断诉由争取商业利益。例如在 2025 年的某卖家诉某在线商城滥用市场支配地位案⁸ 中，某在线商城上的卖家因销售假冒产品被关闭店铺后，以滥用市场支配地位为由起诉某在线商城试图挽回店铺损失。根据我们的观察，司法机关目前对于此类试图通过反垄断诉讼解决实质上的商业纠纷的案件持开放态度，尚未见法院未经实体审理就驳回原告诉讼的判例。这提示潜在被告企业，应当充分意识到由此趋势带来的诉讼成本增加风险。尤其对于平台企业或跨国公司而言，需在日常经营活动中提升反垄断合规意识，建立健全内部合规审查机制，避免因缺少防范机制而在滥用市场支配地位诉讼中陷入被动。

除平台或其他大型公司外，2025 年也有多起经销商因不满上游企业的经销商管理行为而诉诸司法的情况。例如，在河南某药业与江西某药业滥用市场支配地位纠纷案⁹ 中，被告药物生产企业依据经销协议多次对原告某医药经销企业的窜货行为进行罚款，双方

1. 参见：<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/462891.html>
2. 参见：<https://mp.weixin.qq.com/s/lIRMwv81W2rjwWM3hOzQ9A>
3. 参见：<https://ipc.court.gov.cn/zh-cn/news/view-4233.html>
4. 参见：<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/462891.html>
5. 参见：<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/425872.html>
6. 参见：<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/394802.html>
7. 参见：<https://ipc.court.gov.cn/zh-cn/news/view-4605.html>
8. 最高人民法院民事裁定书，（2024）最高法知民辖终 261 号。
9. 河南省郑州市中级人民法院民事裁定书，（2024）豫 01 知民初 1257 号。

据此产生纠纷，原告以滥用市场支配地位为由将被告诉至一审法院。越来越多的经销商通过司法途径解决与上游供应商的经销商管理行为纠纷，本质上也是在波动的市场环境中，寻求商业利益的重新分配。这也提示涉及经销活动管理的企业需在经销体系管理中加强反垄断合规措施，避免因缺乏合规意识而引发企业经营的高额合规风险。

其次，在传统的商业纠纷和合同之诉中，我们观察到更多企业开始以反垄断案由作为合同之诉中的反制措施，典型表现为被告一方采用反垄断事由否认自身签订合同的有效性。例如在“竞业条款”案¹⁰中，原告与被告签订的购销合同中包含了“竞业条款”，约定对客户群体进行划分。后因被告向原告的客户进行供货，二者产生纠纷。在合同之诉中，被告提出涉案竞业条款属于垄断条款，故应认定为无效。最终，最高人民法院二审认可了该条款属于分割销售市场的横向垄断条款的观点。类似的，在“交通信号机”案¹¹中，原被告两家信号机生产企业签订合作协议，约定被告不得在合肥销售其信号机产品。后原告因被告违约而将其诉至法院。一、二审法院均认定该协议构成横向垄断协议，因此驳回了原告起诉。

由此可以看出，对于明显涉及本身违法效果的横向垄断协议，司法机关认定合同无效的态度较为明确。但这种“以子之矛，攻子之盾”的策略是一把“双刃剑”。横向垄断协议的参与方通过自认构成垄断协议的方式质疑合同有效性，对于涉诉当事方自身而言，是否会引发扩大化的连锁反应（例如引发监管机关对于涉诉横向垄断协议双方的执法调查，或者双方的下游客户基于认定垄断协议存在的生效判决提起侵权赔偿诉讼），也有待后续观察和谨慎评估。

司法实践中原告的举证责任呈结构性降低趋势

首先，生效执法决定在后继民事诉讼中的证明效力被

典型案例多次确认。在 2025 年公布的“民和川天然气”¹²案和“混凝土公司”案¹³等后继诉讼中，最高人民法院再次确认了生效执法决定的证明力，免除了原告对被告实施了垄断行为的证明责任。

其次，最高人民法院再次通过典型案例确立了减轻横向垄断协议纠纷中原告在损失认定方面举证责任的原则。在 2025 年公布的反垄断典型案例“混凝土公司”案¹⁴中，最高人民法院指出，“当事人（原告）在横向垄断协议实施期间就该垄断协议涉及的商品或服务与横向垄断协议实施者（被告）签订合同并履行的，通常可以推定该当事人因横向垄断协议受到损失”，而“横向垄断协议实施者主张价格上涨存在非垄断因素时，应当承担举证责任”。这实质上构成了对损害因果关系的推定和举证责任的转移。

最后，最高人民法院也再次明确，界定相关市场并非审理滥用市场支配地位案件的必然步骤，适当减轻了原被告双方对相关市场的举证责任。根据《关于审理垄断民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》第十四条第三款以及“奇虎 360 诉腾讯滥用市场支配地位”案（指导性案例 78 号）¹⁵，最高人民法院认为，相关市场界定并非审理裁判滥用市场支配地位案件的必要前提。因此，原告一方或可凭此减轻自身举证责任。值得关注的是，这一主张对被告而言同样有适用空间。通过论证行为本身并不成立、或显然难以具有排除或限制竞争效果，被告可尝试避免与原告就相关市场界定进入艰难拉锯战。例如，在 2025 年作出终审判决的某自然人诉某公司滥用市场支配地位案中，两审法院均认为，如果有直接证据或者方法足以认定被诉垄断行为不具有排除、限制竞争效果或者具有正当理由，则可以不对相关市场或市场支配地位进行认定，这为被告方提供了直接从竞争效果角度进行抗辩的有效路径。

10. 最高人民法院民事判决书，（2024）最高法知民终 350 号。
11. 最高人民法院民事判决书，（2024）最高法知民终 455 号。
12. 最高人民法院民事判决书，（2023）最高法知民终 1547 号。
13. 最高人民法院民事判决书，（2024）最高法知民终 456 号。
14. 最高人民法院民事判决书，（2024）最高法知民终 456 号。
15. 最高人民法院民事判决书，（2013）民三终字第 4 号。

法院针对不同类型的垄断民事纠纷显示出差异化裁判思路

通过梳理现有典型案例，我们观察到，近年司法机关对于不同类型的垄断民事纠纷显示出了差异化的态度：（1）在**横向垄断协议案件**方面，司法机关展现出“积极严格审查”的态度，在多起案件中积极应用司法判决查明垄断协议的行为构成以及损害计算、举证责任等关键问题。¹⁶（2）在**滥用市场支配地位案件**方面，整体而言，司法机关对于经营者的市场支配地位认定略显谨慎，尤其是在被告的行为不具有明显不合理性的情况下；司法机关还可能倾向于仅对行为进行评价而不对相关市场界定做出强约束力、高明确度的结论，以在解决诉争与尊重商业自由之间寻求平衡；又或者基于在案证据、综合考量市场多元因素以较为宽泛和灵活的方式界定相关市场，在认定特定企业是否具有市场支配地位时保持审慎。¹⁷（3）在**纵向垄断协议案件**方面，在 2025 年期间，与执法机关相对审慎的趋势一样，近两年司法机关也未公布认定经营者之间纵向垄断协议违法的生效案例。但值得注意的是，随着《禁止垄断协议规定》修正案正式颁布，纵向垄断协议安全港相关规定正式确立，可以预见在未来几年中，执法与司法对于纵向垄断协议的违法性判定以及对于安全港规则适用空间的考量态度将会进一步明晰，该领域将成为重要的观察窗口。

3. 滥用行政权力诉讼：司法机关对影响竞争的行政行为的司法干预趋于主动

最高人民法院在 2025 年 9 月发布的“共享单车”滥用行政权力排除、限制竞争案¹⁸中，直接判决撤销了地方政府违法设定的特许经营权。这是最高人民法院首例认定滥用行政权力排除、限制竞争的案件，司法审查的“利剑”作用日益凸显，不再回避审查复杂的市场竞争问题。此外，在 2025 年公布的一起某公司诉某市自然资源和规划局不依法发布信息，滥用

行政权力、排除限制竞争案件的裁定¹⁹中，最高人民法院首次明确认定行政机关通过不作为实施滥用行政权力行为也具有可诉性。从上述实践发展可以看出，在国家积极推动全国统一大市场建设的政策背景下，司法机关对滥用行政权力排除、限制竞争的行为展示出了更积极的司法监督态势。

4. 反垄断行政诉讼：司法机关仍倾向于维持反垄断执法机关的认定

2025 年，司法机关共公布了 3 起针对在先行政决定提起的行政诉讼典型案例，也即“水泥协会横向垄断协议”案²⁰、“原料药樟脑横向垄断协议”案²¹，以及我国首例经营者集中审查领域的法院生效判例“巴曲酶注射液企业合并”案²²。在这三起行政诉讼中，司法机关均全面支持了涉诉的行政机关决定。此外，如上文第 2 节所述，在多起后继诉讼案件中，最高院均认可了在先执法案件中行政机关有关存在垄断行为的认定，在反垄断民事诉讼程序中具有证据效力，进一步表明司法机关在与执法机关协同审理合作方面的倾向态度。根据我们在公开数据库的检索，截至目前，我国尚未出现推翻反垄断执法机关对事实或法律认定的生效司法判决。这体现了司法机关对于反垄断执法机构就垄断案件法律问题所作专业判断的尊重。

5. 反垄断公益诉讼：检察机关积极推进

2025 年 3 月 9 日，最高人民检察院发布《公益诉讼检察工作白皮书（2024）》，其中公布了两个反垄断公益诉讼案例：（1）一是江苏省扬州市检察院针对某经营瓶装液化气的公司滥用市场支配地位，附加不合理交易条件的行为，提起反垄断民事公益诉讼。涉案公司后主动调价、还利于民，根据公开可查询信息，本案后续检察院已经撤诉；（2）二是上海市检察机关对使用财政性资金购买社会公共服务领域招标投标活动排除限制竞争问题开展监督，督促行政主体撤

16. “竞业条款”案，参见最高人民法院民事判决书，（2024）最高法知民终 350 号；“混凝土公司”案，参见最高人民法院民事判决书，（2024）最高法知民终 456 号；“交通信号机”案，参见最高人民法院民事判决书，（2024）最高法知民终 455 号等。

17. 某自然人诉某移动出行公司滥用市场支配地位案，参见最高人民法院民事判决书，（2024）最高法知民终 452 号。

18. 最高人民法院行政判决书，（2023）最高法知行终 1011 号。

19. 最高人民法院行政裁定书，（2024）最高法知行终 199 号。

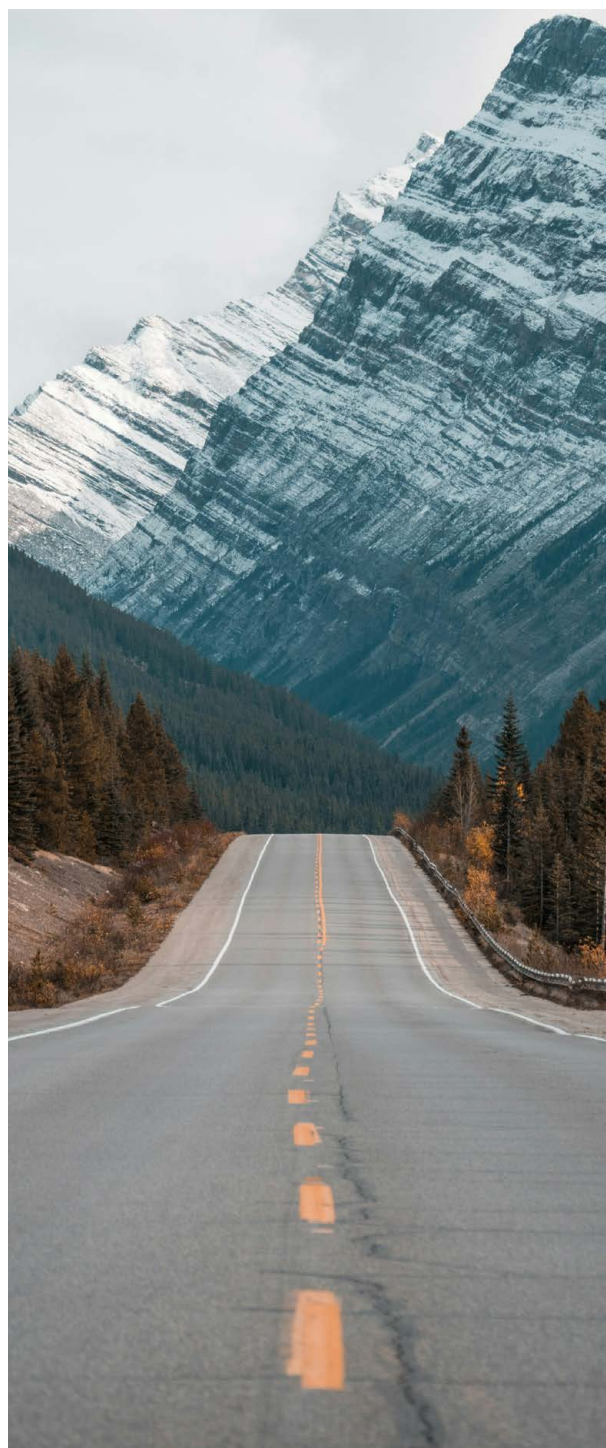
20. 最高人民法院行政判决书，（2024）最高法知行终 148 号。

21. 最高人民法院行政判决书，（2023）最高法知行终 30 号。

22. 北京知识产权法院行政判决书，（2024）京 73 行初 5180 号。

回和废止公开招标文件 16 件，对涉及的 66 个项目全面予以整改。²³

2025 年 4 月 23 日，最高人民检察院召开新闻发布会，发布《知识产权检察工作白皮书（2024）》²⁴，通报检察机关加强知识产权司法保护工作整体情况，并发布了典型案例。在发布会上，最高检指出，反垄断和反不正当竞争公益诉讼已经作为检察工作的重点，2024 年共立案 60 件，同比上升 81.8%。2025 年 10 月 28 日，全国人大发布《检察公益诉讼法（草案）》（“《草案》”）公开征求意见²⁵，《草案》明确列举了包括反垄断公益诉讼在内的检察公益诉讼案件领域，并完善了诉前程序规定等，有望为检察机关依法履行公益诉讼职责提供法律层级的更明确依据。检查机关的积极履职，以及白皮书、《草案》的密集发布，体现了检察机关对推进反垄断公益诉讼的积极态度。



23. 参见：https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202503/t20250309_688675.shtml

24. 参见：<https://www.nfnews.com/content/O3GDqWNx60.html>；https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202504/t20250423_693689.shtml

25. 参见：https://www.spp.gov.cn/zdgz/202510/t20251028_709657.shtml；<https://guangzhouby.jcy.gov.cn/zhflfgsfjs/33038.jhtml>

07 反不正当竞争法修订落地，执法聚焦“反内卷”和数字经济平台治理

展望 2026

随着 2025 年《反不正当竞争法》（“新反法”）正式生效，中国反不正当竞争执法已迈入一个以“反内卷”和数字经济平台治理为核心的新阶段。2025 年下半年，监管机构围绕新反法密集展开执法沟通与个案查处，释放出从规则确立迈向执法深化的信号。

展望 2026 年，这一执法范式将持续深化。在遏制“内卷式”竞争方面，监管将聚焦于矫正以牺牲产业链稳定性和中小企业利益为代价的失序竞争，特别是平台强制低价与大型企业利用优势地位转嫁经营压力的行为。在数字经济平台治理方面，监管将进一步压实平台作为“守门人”的主动治理责任，推动平台内竞争秩序的维护从事后纠偏向事前预防和事中管理的全链条模式演进。

在此背景下，大型企业应当构建反不正当竞争、反垄断、价格与供应链合规的一体化管理体系，前瞻性地审视其商业模式与竞争策略在新法环境下的合规风险敞口，以防范因竞争行为失序而触发的系统性法律责任。



1. 重塑竞争秩序：遏制“内卷式”竞争，平衡产业链利益格局

2024 年 12 月中央经济工作会议提出的综合整治“内卷式”竞争构成了本轮新反法修订的核心政策背景。“反内卷”措施并非否定竞争本身，而是通过纠正失序竞争方式，改善中小企业经营环境，防止以牺牲产业链稳定性为代价的恶性竞争。

(1) 禁止平台强制低价销售

针对近年来部分平台通过价格战吸引流量、挤压平台内经营者利润空间的突出问题，新反法新增的第 14 条明确禁止平台经营者强制或者变相强制平台内经营

者按照其定价规则，以低于成本的价格销售商品，扰乱市场竞争秩序。该条款的威慑力在于其宽泛的适用范围，不仅覆盖直接的价格指令，更将通过算法定价、系统自动改价等方式形成的隐性压价要求一并纳入规制范围，包含了平台价格干预行为的各种表现形式和手段。

这一条的核心目的在于遏制“低价—低质—进一步压价”的恶性循环，引导平台竞争从单纯价格竞争转向服务、效率与履约能力的多维度竞争。新反法修订落地后，监管部门多次约谈头部平台企业迅速释放执法信号。该类约谈虽未必直接引发行政处罚，但已成为重要的合规风向标。

2025 年数字经济平台因涉嫌强制低价被监管约谈情况

被约谈平台	时间	约谈部门	约谈依据	约谈内容
三家外卖平台	7 月	市场监督管理总局	电子商务法、反不正当竞争法	要求外卖平台进一步规范促销行为，理性参与竞争
多家网约车平台	7-9 月	河南、浙江、江西、广东等多地主管部门	反不正当竞争法等	要求各平台停止低价竞争行为，不得以一口价、低于成本价等方式变相强制司机低价接单
一家网络货运平台	9 月	市场监督管理总局	反垄断法	存在利用算法不合理压低货运价格、利用平台规则实施强制独家车贴等行为，损害公平竞争市场秩序和货车司机利益，导致竞争性平台跟随实施低价策略，加剧行业“内卷式”竞争
一家 OTA 平台	9 月	郑州市市场监督管理局	电子商务法、网络反不正当竞争暂行规定	存在利用服务协议、交易规则和技术手段对平台内经营者的交易及交易价格进行不合理限制的问题

值得警惕的是，平台强制商户低价销售的行为具备“法条竞合”的特征，可能同时触发《反不正当竞争法》《电子商务法》与《反垄断法》的规制。在《反垄断法》下，该等行为一旦被认定具有排除、限制竞争效果，相关企业面临的罚款数额最高将达到上一年度销售额的 10%，显著高于新反法下的罚款数额。

(2) 禁止滥用优势地位、转嫁财务压力

针对大型企业压缩账期、向上游供应商转嫁经营压力的现实问题，新反法新增的第 15 条明确禁止具有优势地位的大型企业要求中小企业接受明显不合理的付款期限、方式、条件和违约责任等交易条件，拖欠中小企业的账款，此举旨在切断“内卷式”竞争通过供

应链向上游传导的路径，防止大型企业以牺牲供应商利益为代价进行低价竞争。对此，大型企业有必要对相关财务流程进行全面审视和整改，避免由于账期过长的问题而遭受供应商的行政投诉或民事诉讼。

案例回顾：中国汽车行业积极落实缩短账期要求

2025 年初，有报道指出，根据行业数据，2024 年中国上市车企平均应付账款周转天数达 182 天，部分企业超过 240 天，导致中小供应商资金链压力巨大，融资成本高达 5-8%，远高于整车企业的 3-5%，对汽车产业链条的安全带来极大风险。

2025 年 7 月，工信部、国家发改委、市场监督管理总局三部门联合召开座谈会，明确要求缩短供应商货款账期。此后，17 家重点车企公开承诺“支付账期不超过 60 天”。同年 9 月，中国汽车工业协会发布了《汽车整车企业供应商账款支付规范倡议》，对“60 天账期”的执行尺度给出更加明确的指引。

此外，在本轮反法修订过程中，滥用优势地位条款的制度边界经历了明显收敛。2022 年征求意见稿曾系统引入“相对优势地位”概念，并对多类可能构成滥用相对优势地位的行为作出列举，一度被解读为对《反垄断法》滥用市场支配地位条款的补充性扩展。最终版本采取了更为精准靶向的立法路径，仅聚焦于大型企业拖欠中小企业账款这一具体场景，并删除了排他协议等其他行为类型。这一取向体现了立法者的审慎态度，意在避免将反不正当竞争法泛化为一般性的“交易公平法”，从而在保护中小企业与维持商业交易的稳定性、可预期性之间寻求平衡，避免不具备市场支配地位企业面临过重合规负担。

2. 重构平台治理：压实平台企业作为“守门人”责任、要求平台企业积极发挥治理功能

平台治理是反法修订的另一条主线。2025 年内的立法与执法均明确要求平台企业积极承担作为“守门人”的责任，在平台规则制定、交易管理和风险处置中发挥更为积极的治理功能，推动平台内竞争秩序由被动、事后的纠偏，向主动、事前和事中的全流程管理转变。相应地，新反法也相应明晰了更多新型网络不正当竞争行为，为平台企业开展精准治理提供了规则依据。

(1) 确立平台企业主动管理义务

新反法第 21 条在涉嫌不正当竞争行为的调查章节中，系统性地确立了平台企业的“守门人”责任，要求平台企业在服务协议和交易规则中明确公平竞争规则，建立举报投诉和纠纷处置机制，并在发现平台内经营者实施不正当竞争行为时，依法采取必要处置措施、保存记录并履行报告义务。这标志着监管理念从事后惩处向事前预防与事中控制的根本性转变，将平台自治提升到与行政监管、行业自律并行的重要位置。

2025 年 12 月 18 日，市场监督管理总局和国家网信办联合发布了《网络交易平台规则监督管理办法》，该办法作为配套措施进一步细化了平台在规则制定、修改和执行过程中的程序与实体要求。

在 2025 年底全国市场监管工作会上，市场监督管理总局提出将压实平台企业“守门人”责任作为 2026 年重点工作部署。

因此，平台企业不仅需要审查并重构平台规则，更需建立实质性的内部监督、响应与报告机制。但企业在履行该义务时也需保持警惕，避免因过度干预或歧视性管理而引发新的法律风险，例如被指控协助经营者达成垄断协议、实施纵向价格管控或对平台内经营者进行歧视性待遇，进而违反《反垄断法》。

(2) 明晰新型网络不正当竞争行为，为平台治理提供路径

随着数字经济商业模式的快速演进，网络不正当竞争行为日益呈现出技术性强、隐蔽性高、行为链条复杂的特点。在此背景下，新反法对互联网专条作出实质性完善，在原有规范基础上新增对违规数据爬取和恶意交易两类典型行为的禁止性规定，为执法与平台企业积极发挥治理功能提供了更具操作性的法律依据。

- 在恶意交易方面，新反法第 13 条第 3 款首次在法律层面明确禁止经营者滥用平台规则，通过虚假交易、虚假评价、恶意退货等方式损害其他经营者合法权益、扰乱市场竞争秩序。该条款不仅覆盖经营者自行实施的行为，也将指使他人实施相关行为纳入规制，并明确将聘请第三方“代刷差评”等行为纳入监管视野，显著扩展了恶意交

易的外延。

- 在违规数据爬取方面，新反法第 13 条第 2 款明确认定“以欺诈、胁迫、避开或者破坏技术管理措施等不正当方式，获取、使用其他经营者合法持有的数据”属于不正当竞争行为。相较 2024 年反法修订草案中使用的“电子侵入”表述，新法改以“避开或破坏技术管理措施”作为核心特征，更准确反映数据爬取行为的技术路径。新反法还明确了“损害其他经营者的合法权益，扰乱市场竞争秩序”的效果要件，与司法实践中确立的“实质性替代”¹ 标准趋于一致。这些修改体现了立法者在鼓励数据要素自由流动与保护企业核心数据资产间的审慎平衡。

案例回顾：搬家软件“盗图抄店”不正当竞争纠纷案

本案原告是知名电商平台的经营者，被告从事“搬家软件”的设计开发并向其他电商平台商家有偿提供。被告开发的软件能够绕开原告的验证机制和反爬机制，抓取海量商品数据并“搬运”至其他电商平台开设“无货源店铺”。“店铺”获得订单后，通过软件一键至原告经营平台“原商品”下单，由原告经营平台的商家发货给最终消费者。一审法院认定被告构成不正当竞争行为，判令其赔偿原告损失 500 万元。被告上诉至二审法院，二审法院认为，商品数据是原告投入大量成本合法收集、加工而成的稀缺性数据资源，能为原告带来经营收益和竞争优势，原告对商品数据集合享有合法权益。被告未经授权提供搬家软件供用户抓取原告经营平台的数据至其他电商平台开店，直接削弱、分化了原告经营平台及平台商家应有的市场关注度，侵夺了其潜在的交易机会和利益，构成不正当竞争行为。

本案（(2024)苏民终 212 号）入选了最高人民法院发布的 2025 年网络不正当竞争典型案例。



1. 实质性替代是数据逐渐衍生为具有价值的产品的发展过程中，针对数据产品的竞争所产生不正当竞争诉讼纠纷，从而由法院在审理案件过程中逐渐确立的一项违法认定标准，即“利用他人网站的信息不得造成对该网站的市场替代”。即“利用他人网站的信息不得造成对该网站的市场替代”。

08 公平竞争审查 — 从 1.0 到 2.0 版本的进阶

展望 2026

2025 年，公平竞争审查制度作为建设全国统一大市场工作目标的主要抓手，在立法和执法层面都迎来积极发展。立法层面，《公平竞争审查条例实施办法》的施行，进一步细化了公平竞争审查的具体程序和操作要求。各地方政府为有效实施公平竞争审查制度，也均积极出台了各类细化规则。执法层面，中央与地方均掀起公平竞争审查的执法热潮，积极推进不符合公平竞争审查要求的文件清理工作。多个省市还先后公开发布了公平竞争审查典型案例，为本省和全国的公平竞争审查实践工作提供参考。

展望 2026 年，公平竞争审查工作热潮在建设全国统一大市场整体政策要求下有望持续推进，但部分灰色地带的潜在违法行为仍需经营者与执法机关的持续关注。



1. 新规出台，规范公平竞争审查实施细节和合规要求

中央法规的主要进展

2022 年修订的《反垄断法》将公平竞争审查制度正式纳入法律体系，为建设全国统一大市场提供了有力的法律支撑。2024 年，《公平竞争审查条例》（“《条例》”）正式施行，填补了该制度在行政法规层面的空白。在此基础上，2025 年 4 月 20 日，《公平竞争审查条例实施办法》（“《实施办法》”）施行，进一步细化了公平竞争审查的具体程序和操作要求。《实施办法》共 48 条，在《条例》的框架下，细化完善了公平竞争审查的审查标准、审查机制、审查程序以及监督保障措施等：

- **在审查范围方面**，明确将除法律、行政法规、地方性法规、规章、规范性文件外其他涉及经营者经济活动的政策措施，尤其是明确经营者与政府签订的行政协议以及备忘录属于“行政措施”，纳入公平竞争审查的对象，解决了企业长期以来关于与地方政府签署的投资协议是否落入公平竞争审查范围的困惑。
- **在审查标准方面**，将《条例》禁止的四类政策措施（即“限制或者变相限制市场准入和退出”、“限制商品要素自由流动”、“影响生产经营成本”和“影响生产经营行为”）细化为 66 项具体的政策，并且明确适用例外规定的判断标准，包括如何判定“没有对公平竞争影响更小的替代方案”及“合理实施期限”，增强了公平竞争审查制度实施的明确性。
- **在审查机制方面**，对起草单位开展公平竞争审查的程序和内容提出具体要求，明确了听取利害关系人意见的方式和范围等；细化了由市场监管部门会同起草单位开展公平竞争审查的政策措施范围和工作程序。
- **在监督保障方面**，明确了举报处理的法定时限，规定在一般情况下应在 7 日内审查举报材料是否需要补正，并在 60 日内对举报核查完毕。细化了进行抽查、督查的重点领域、主体以及流程。同时还明确了公平竞争审查与滥用行政权力排除、

限制竞争行为的执法衔接。

为加强与公平竞争事先审查机制的衔接，市场监督管理总局也进一步修订了《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》（“《制止滥用行政权力规定》”）并于 2025 年 12 月 18 日正式颁布，自 2026 年 2 月 1 日开始实施。该规定的主要修订内容如下：

- 完善了对违反公平竞争审查规定的政策制订行为与滥用行政权力排除、限制竞争行为执法的程序衔接。《制止滥用行政权力规定》第十五条明确，在反垄断执法机构对涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为进行初步调查的过程中，如发现被调查单位政策制定过程中有违反《条例》规定的行为，则反垄断执法机构应当进行正式立案审查。同时，第三十二条规定，当政策制定机关制定政策涉嫌构成滥用行政权力排除、限制竞争行为的，则无论是否进行过公平竞争审查，均应由反垄断执法机构依法调查。
- 另一方面，新修订的《制止滥用行政权力规定》第二十二条还明确将“拒不采纳市场监管部门依法提出的公平竞争审查意见”作为实施滥用行政权力排除、限制竞争行为的加重情节，可以对直接负责人给予处分建议。

地方政府积极制定配套制度

除中央的政策规定密集出台外，各地方为有效实施公平竞争审查制度，也均积极出台了各地的执行细则。例如，北京、天津、河北联合印发《京津冀公平竞争审查抽查检查指南》，完善信息沟通、统一审查尺度，实现交叉检查结果通报互认；上海修订《长三角区域市场竞争状况评估指标体系（2024 年版）》；浙江省出台全国首部公平竞争审查省级政府规章《浙江省公平竞争审查办法》；吉林省发布全国首部省级公平竞争审查地方标准《公平竞争审查工作规范》。此外，内蒙古、福建、江西、山东等 11 个省市也均制定发布了各项公平竞争审查制度的配套规范。

2. 多地执法，全国公平竞争审查执法实践积极推进

中央层面的执法工作

2025 年 4 月 23 日，市场监督管理总局等三部门联合开展市场准入壁垒清理整治行动。¹ 根据公开信息，这是市场监督管理总局在继 2019 年 12 月² 和 2023 年 6 月³ 两次开展妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作之后，第三次集中组织全国层面的政策清理活动，体现了市场监管部门持续大力推动全国统一大市场建设，破除政府政策壁垒的决心。

2025 年 9 月 9 日，市场监督管理总局召开例行发布会，宣布《条例》实施一年以来中央、省、市、县四级政府已全部建立审查机制，累计完成政策文件审查 4.2 万件，对其中的 1.14 万件提出审查修改意见。集中公布了 32 个省级市场监管部门公平竞争审查举报受理途径，办结举报线索 596 件。⁴ 以《条例》的实施为标志的更加成熟的公平竞争审查制度已显现出初步成效。

地方层面的执法工作

过去一年全国 32 个省、自治区、直辖市也通过会审、抽查等方式继续对现有政策文件进行集中审查清理，废止不合规文件。过去一年，包括江西⁵、山西⁶、辽宁⁷、江苏⁸ 在内的多个省市还先后公开发布了公平竞争审查典型案例，为本省和全国的公平竞争审查实践工作提供了有力参考。从目前各省已经公布的典型案例来看，典型违反公平竞争审查的政策措施主要集中在以下几个方面：

- **强制或变相强制在本地设立分支机构。**例如，江西省某县人民政府办公室曾印发文件规定，要求“凡在我县落地的项目必须注册为独立法人企业，坚决杜绝在我县开发经营的企业再设立分公司、

分厂等产业单位”。江西省市场监管局认定该规定违反了《条例》第九条第（二）项，不得“排斥、限制、强制或者变相强制外地经营者在本地投资经营或者设立分支机构”的规定。

- **对特定经营者给予差异化补贴。**例如，江西省某区人民政府曾印发文件，规定“对注册地迁入我区的上市公司，可采取‘一事一议’的方式加大奖励力度”。江西省市场监管局认定该规定以外地经营者将注册地迁移至本地等为条件，实施财政奖励，违反了《条例》第十条第（二）项，不得“给予特定经营者选择性、差异化的财政奖励或者补贴”的规定。
- **直接指定某企业提供产品或服务。**例如，江苏省某市公务员局、财政局、卫健委发布通知要求“市级机关工作人员定点体检单位为某市人民医院、某市中医院、某健康管理中心、某医院”，指定了特定医疗机构作为市级机关工作人员定点体检医院。江苏省市场监管局认定该规定违反《条例》第八条第（三）项不得“限定经营、购买或者使用特定经营者提供的商品或者服务”的规定。
- **违法设立市场准入审批或其他政策门槛。**例如，山西省某县人民政府办公室发布的文件中规定“游览车转包、转让，必须履行登记备案手续”。山西省市场监管局认定该规定违反了《条例》第八条第（一）项不得“对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等违法设置审批程序”的规定。
- **限制外地经营者参与本地政府采购、招投标。**例如，辽宁省某市政府办公室印发文件规定，“优先推荐上市企业产品进入该市规模以上企业产品名录，同时优先推荐政府招标项目，优先采购名录上的产品”。辽宁省市场监管局认定该规定违反了《条例》第九条第（三）项，不得“排斥、限制或者变相限制外地经营者参加本地政府采购、招投标

1. 参见：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202504/content_7021667.htm

2. 参见：https://www.cqn.com.cn/zj/content/2019-12/26/content_7956493.htm

3. 参见：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6890020.htm

4. 参见：<https://www.163.com/dy/article/K91HA8930514R9M0.html>

5. 参见：<https://mp.weixin.qq.com/s/mW3zX8GeVuphc1yNgJkL3A>

6. 参见：https://www.sohu.com/a/969310668_121106991

7. 参见：<https://mp.weixin.qq.com/s/Nn3rBNU0RiS-GYF50Barqg>

8. 参见：<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2025-01-02/doc-inecpzxx0526287.shtml>

标”的规定。

值得说明的是上述各类型案例，在各省份公开的典型案例中几乎均有涉及，反映了此类行为在地方政府过往行政中的普遍性。发布这类案例对其他地区具有借鉴意义，也有助于遏制类似的违法政策。

3. 公平竞争审查制度对企业的影响

在目前的执法热潮下，对于受到地方机关设定的政策壁垒不当影响的企业而言，利用公平竞争审查制度启动政府对政策合法性的重新评估可能是寻求法律救济的有效方案之一。

根据我们的观察，对于违反全国统一大市场建设的政策措施，我国并未建立统一的法律救济路径，即便不考虑通行的行政复议、行政诉讼，仍有多种行政举报渠道可供选择。以目前较为常见的在充电基础设施领域违法设立特许经营权的行为为例，此类行为可能违反《反垄断法》第三十九条、《条例》第八条以及 / 或其他市场准入管理政策：

法律规范	执法方式	案例	执法主体
《反垄断法》第三十九条	督促整改、约谈、向上级机关发出处理建议	河南省市场监督管理局督促淅川县整改行政垄断违法行为（2022） ⁹	省级以上市场监管机关
《公平竞争审查条例》第八条	督促整改、约谈	扬州市市场监督管理局针对充电设施建设相关政策出具提示函，推动开展公平竞争审查（2025） ¹⁰	县级以上市场监管机关
中办、国办《关于完善市场准入制度的意见》 国家发改委《关于建立违背市场准入负面清单案例归集和通报制度的通知》	违法通报、自查整改	云南省楚雄市开展违法设置特许经营权自查整改（2024） ¹¹	国家发改委
其他建设全国统一大市场政策	违法通报、自查整改	国办督查组对江西省石城县特许经营行为开展检查（2025） ¹²	国务院办公厅督查组

整体来看，在上述多个渠道的行政举报方式中，公平竞争审查举报被采用的频次相对更高。尽管如此，我们在实践中也观察到了公平竞争审查举报存在一些不确定因素。例如，部分政策制定机关对于整改较为抵触、监管机关对于部分处于灰色地带的潜在违法行为仍欠缺直接查处的决心等。因此，对于面临此类政策不当影响的企业而言，仍需要提前对相关政策和举报可行性进行专业评估，并且就公平竞争审查结果对企业的商业影响作出充分准备。

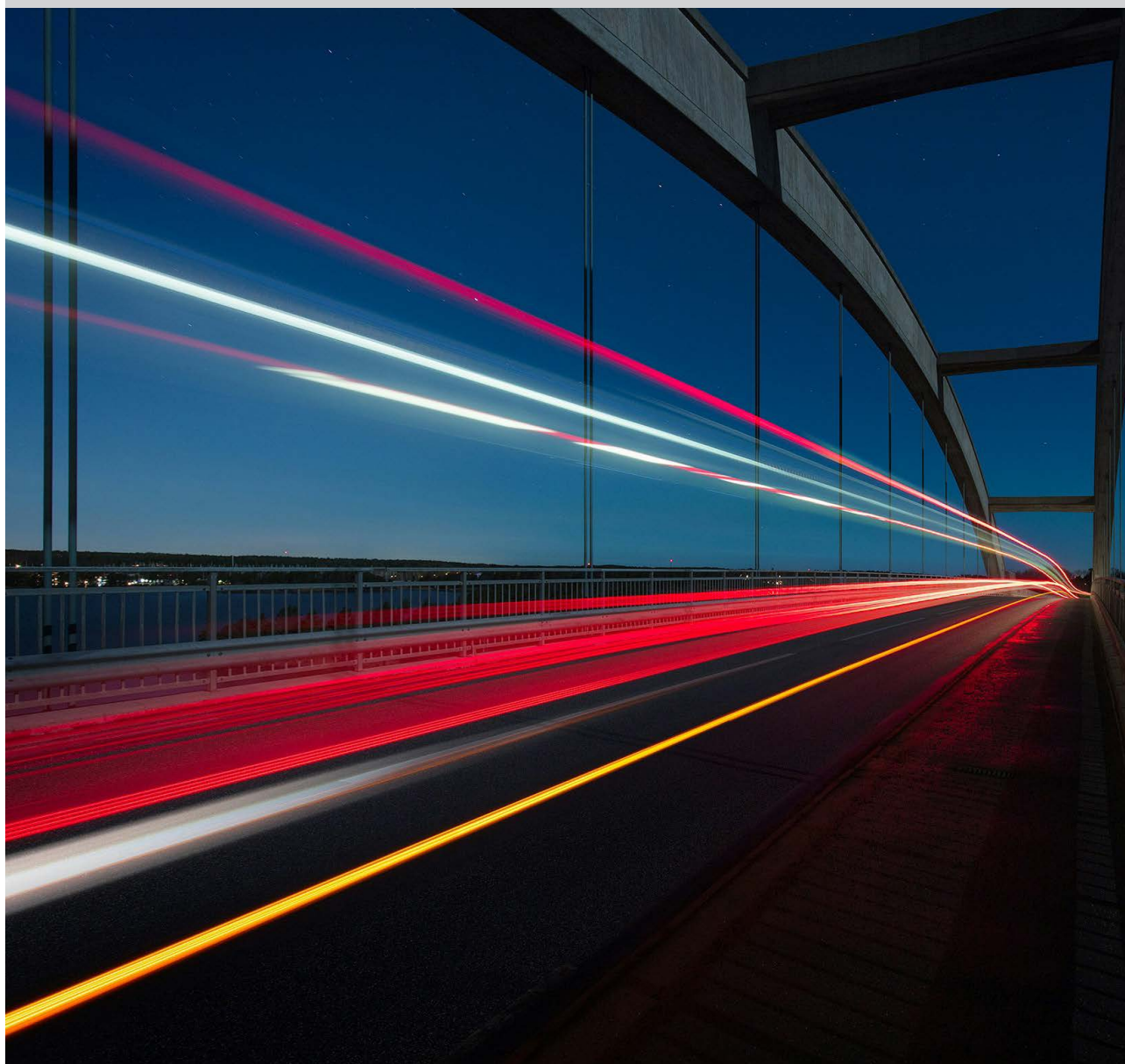
9. 参见：<https://amr.nanyang.gov.cn/2023/04-10/322061.html>
10. 参见：https://mp.weixin.qq.com/s/DINHiojQ4Zr8yz3m_RebgQ
11. 参见：<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202410/P020241028339278985596.pdf>
12. 参见：<https://www.toutiao.com/article/7456612412998582811/>

09 从被动应对到主动设防，中国企业出海如何筑牢风险防线？

展望 2026

2025 年，全球反垄断执法和诉讼持续推进，整体监管环境趋于严格。随着中国企业“走出去”步伐加快并迈向高质量发展阶段，企业需要相应提升境外合规管理，构建系统化的海外竞争合规体系。

展望 2026 年，全球反垄断执法趋严的态势预计仍将延续，企业应当根据本身经营情况，关注高风险的司法辖区和高风险的垄断行为类型，建立必要的合规流程和内部机制，尽可能避免海外反垄断调查或诉讼带来的损失。



在地缘政治与经济因素交织、数字技术持续演进、以及各国反垄断监管体系不断强化完善的大背景下，中国企业在海外面临的反垄断合规风险持续上升。本章节旨在结合当前全球反垄断执法实践，突出中国企业在“走出去”过程中应重点关注的主要监管趋势，并提供相应的风险预警与策略参考，助力企业在复杂多变的国际竞争环境中提升合规水平、稳妥推进海外布局。

1. 关注反垄断执法积极的地区

从近年来的执法趋势看，全球反垄断监管版图持续扩张，呈现出由欧盟、美国等**传统强监管法域**不断强化的同时，印尼、土耳其、匈牙利、印度、中国香港等**新兴重点执法区**同期崛起的“双线并行”态势。尤其在**数字经济快速发展与大型科技平台全球扩张**的背景下，多国监管机构对“数字垄断”表现出高度敏感，持续加强针对平台企业的反垄断执法，全球“执法竞争”环境压力显著上升。

- **欧盟及欧洲核心国家反垄断执法力度不减。**2025 年，欧盟层面针对中国企业的竞争相关执法主要集中在《反外国补贴法》（“FSR”）（详见第 10 章）、《数字市场法》（“DMA”）和《数字服务法》（“DSA”）制度之下。特别是随着中国数字企业海外实力的提升，多家头部中国数字企业被列为在 DMA 和 DSA 项下受监管重点关注的守门人（Gatekeeper）或超大型在线平台（VLOP）。而在欧盟成员国层面，德国和意大利都是近年执法比较积极的司法辖区。2025 年，德国联邦卡特尔局（“BKartA”）对中国某数字平台发起涉及平台干预商家定价的反垄断调查，意大利竞争管理局（“AGCM”）对中国某无人机制造商发起的反垄断调查则涉及涉嫌管控经销商价格的行为，这些案件反映出：高技术与数字经济密集型行业仍是欧盟监管部门的执法焦点。
- **美国作为全球私人反垄断诉讼最为频繁的国家，其制度性风险也需高度警惕。**美国的集体诉讼机制、惩罚性赔偿模式为企业带来高度不确定的损失风险。特别是反垄断民事诉讼可能会导致较大的应对成本。因此在美从事业务的中国企业，应当特别关注商业模式的合规性，避免为了追求短暂的商业利益而引发高成本、高舆论风险的诉讼

程序。

- **中东欧与东南亚等新兴市场的执法活跃度持续上升。**如匈牙利、印尼等国近年来在强化本地竞争法体系后，多次发起对外国企业涉嫌违法行为的查处，逐渐成为中国企业合规风险的高发区域。例如，2025 年中国某工程机械制造商在印尼因涉嫌纵向垄断行为遭遇创纪录罚款，即突显出新兴法域合规风险的提升。
- **中国香港作为国际金融与贸易枢纽，其反垄断执法也呈现出“本地化+国际化”特点。**2025 年起，香港竞争事务委员会大幅加强执法，涵盖领域拓展至数字平台、建造服务、基础民生等。一方面，香港竞争事务委员会持续聚焦与市民生活密切相关的行业，加强对建筑业、公共资助、殡葬服务等领域的反垄断执法。与此同时，香港的执法策略也受到其他法域执法趋势的启发，逐步将监管重点延伸至数字平台经济与双边市场等运行机制更为复杂的新领域。继 2021 至 2023 年对两大外卖平台开展反垄断调查后，2025 年，香港竞争事务委员会又对另一家外卖平台展开干预，针对其与商户合作条款中存在的潜在限制行为进行调查。与此同时，2025 年香港首次出现因不协助调查或缺席聆讯而遭刑事定罪的案例，标志着香港已从“温和监管”迈向“程序严厉”的新阶段。对于通过香港进行区域业务整合的企业而言，其合规重要性正持续上升。

企业出海合规提示：

- ▶ 除了欧盟、美国等传统反垄断监管高地，中国企业还应关注新兴市场中执法趋严的印尼、土耳其、印度、中国香港等辖区，在进入或拓展这些市场前，进行专项合规评估。不同司法辖区的法律体系、执法重点与程序要求可能存在显著差异，企业应结合自身海外市场布局，聚焦高风险地区，制定针对性的合规策略。
- ▶ 随着数字经济的全球化发展，数字平台的反垄断合规问题成为中国企业出海的新挑战。平台企业需从“流量思维”转向“合规治理思维”，算法设计、排名规则、数据使用、协议条款均需植入竞争合规评估，避免限制商户自由定价、操控搜索排序、强制“二选一”等行为，确保平台规则透明、公开、公平。
- ▶ 除了要确保经营行为的实体合规，还要严格遵守监管机构的调查程序，及时提供相关资料、配合询问、出席聆讯，避免因程序违规而引发行政甚至刑事风险。

2. 反垄断执法关注的重点行为

2025 年中国企业在全球化进程中遭遇的反垄断执法压力，已从单一的价格或市场行为监管，转向对商业模式、数据生态与算法机制的系统性审视。这意味着，反垄断不再只是“法律合规”的被动防线，而成为企业“全球竞争力”的核心组成部分。未来，中国企业“走出去”不仅要理解各国反垄断法的字面要求，更要将竞争合规嵌入战略决策与日常运营之中，才能在新的全球监管秩序下实现稳健与可持续的国际化布局。

时间	司法辖区	涉及企业及行为	案件进展
2025 年 4 月	美国	中国某电子烟企业在美被提起多起反垄断类集体诉讼，核心指控包括涉嫌合谋操纵价格、划分市场等行为。	案件目前仍在调查过程中
2025 年 7 月	匈牙利	中国某照明品牌涉嫌 RPM 的行为。执法机构裁定涉案企业制定了限制下游分销商定价的协议，违反了匈牙利竞争法中禁止固定转售价格的条款。	被处以 33,700 欧元（约合人民币 27 万元）的罚款
2025 年 8 月	印度尼西亚	中国某工程机械制造商涉嫌纵向限制与市场支配地位滥用的行为。案件起因于当地经销商举报。KPPU 认定涉案企业虽与两家印尼本地公司签订非独家经销协议，但要求其必须通过涉案企业印尼子公司采购产品，并针对不同经销商实行差别待遇。该行为被认定违反印尼反垄断法中关于纵向整合与市场支配地位滥用的规定。	被处以 4,490 亿印尼盾（约合人民币 1.97 亿元）的罚款
2025 年 10 月	德国	中国某数字平台涉嫌 RPM 的行为。该案源于 2025 年 4 月德国零售商贸易协会指控涉案企业对商家价格设限，要求入驻商家商品售价不得高于其他竞争平台同类商品的 85%。	案件目前仍在调查过程中
2025 年 10 月	意大利	中国某无人机制造商涉嫌 RPM 的行为，重点聚焦于其在意大利市场是否通过独家分销渠道设置 RPM，进而控制下游零售定价。此外，AGCM 还指出，涉案企业及相关方可能涉嫌采取措施限制二级渠道的平行进口，以防止经销商基于他国更低采购价进行折扣销售，从而可能构成对市场定价机制的不当干预。	案件目前仍在调查过程中

企业出海合规提示：

- ▶ 卡特尔行为（如合谋定价、限制产量、市场分割、串通投标等）及 RPM 在全球范围内都属于高风险行为，仍是各司法辖区反垄断执法机关的打击重点，中国企业应结合自身行业特点，全面梳理反垄断高风险行为，明确合规红线，确保全体员工知晓并遵守。

3. 标准必要专利（“SEP”）：专利许可与反垄断纠纷高发

2025 年，全球 SEP 相关争议继续从传统的移动通信行业向电动智能汽车与数字流媒体两大领域延伸。中国企业在这一过程中不仅作为被许可方应对挑战，更以日益增强的创新能力逐渐向许可方角色演进。

- 一方面，作为 SEP 实施人的中国企业在面对标准必要专利许可争议时，已经熟练利用反垄断审查和 FRAND 原则规制等挑战权利人的定价策略与谈判行为。在汽车物联网领域，比亚迪遭遇了 Avanci 平台权利人 Sol IP 与 IP Bridge 等在德国的标准必要专利侵权诉讼，经过一系列交锋，最终比亚迪在加入 Avanci 4G 平台后，该等权利人相应撤诉。这反映出中国企业在 SEP 博弈中更成熟地权衡诉讼风险、运营成本与市场准入之间的关系，完成了从“被动防御”向“积极影响规则制定”的战略转型。
- 另一方面，随着中国企业在通信、电池管理、车联网等领域 SEP 实力的不断增强，部分中国企业正逐步推进其多年积累的 SEP 专利包的商业化，从单纯的实施方转变为许可方与实施方共存的多重身份。例如，中兴与三星围绕 FRAND（公平、合理、非歧视）许可费率所展开的全球多地诉讼，便是此类博弈的典型示例。这体现了中国企业已经提前积极布局，在遵循 FRAND（公平、合理、无歧视）许可原则的基础上，开始构建有利于转化自身专利权益的商业模式。

企业出海合规提示：

- ▶ 作为 SEP 实施人的中国企业，应在产品立项与市场准入阶段即嵌入 SEP 合规审查：
 - 对目标市场的 SEP 侵权诉讼风险进行前置性尽职调查，对主要权利人的标准必要专利族群及专利池许可模式进行充分研究，预判许可费率区间并确定针对关键权利人的谈判策略；
 - 建立内部 SEP 风险清单与响应预案，对标准化技术覆盖的专利组合进行充分调研，积极考察过度声明、对标率等问题对许可谈判与许可费的影响；
 - 在谈判初期即进入有谈判记录、有突发诉讼应对准备、有许可费率参照系的主动协商轨道，降低因被动、消极参与谈判而被域外法院认定为属于非善意被许可人（unwilling licensee）并签发针对终端产品的销售禁令的风险。
- ▶ 作为 SEP 持有人的中国企业，在技术出海前应主动完成许可规则的系统化建制：
 - 提前制定符合主要司法辖区反垄断标准的 FRAND 许可声明与费率计算方法，避免在谈判启动后被对方诉诸“专利劫持”或歧视性定价；
 - 建立可追溯、可披露的许可历史档案，并且在许可谈判启动阶段即引入谈判记录留存机制，以应对潜在的反垄断调查或诉讼对“非歧视”原则的质询。

综上，在全球反垄断执法趋严背景下，中国企业“出海”面临合规风险挑战。将反垄断合规纳入战略层级，系统构建全球合规体系，是保障可持续发展的关键。

10 中资出海的全球境遇： 监管扩围、合规承压与执法趋严

展望 2026

中国对外投资正面临一个日益严峻的全球监管环境。各国政府正持续扩充其监管工具，对补贴、外商投资安全进行审查，并对战略性行业的既有交易实施回溯性干预或附加限制性措施。这给与中国相关的对外投资带来了更大的不确定性、更长的审批周期，以及更高的干预性救济措施风险。

展望 2026 年，针对中国境外投资和业务运营的执法力度预计将进一步深化而非趋于平稳。欧盟《外国补贴条例》（FSR）的深入实施，将继续推动依职权调查及突击检查的发起。与此同时，国家安全审查将从交易批准环节延伸至持续监督，出现更多“回溯性”干预措施，包括强制剥离、治理限制和运营条件约束，尤其在战略性行业。对于投资者和企业而言，更早进行风险分级、准备应对更繁重的信息披露要求，以及为应对救济措施和交割后限制而专门设计交易架构，将成为实际操作层面的基本要求。



一、 欧盟《外国补贴条例》：中国因素持续凸显

欧盟《外国补贴条例》已迅速成为其有力的执法工具。尽管中国政府和业界对此多有批评，过去一年间，欧盟针对中国在欧投资及经营活动的调查力度持续加大——从对中国风力涡轮机供应商启动深入调查（尽管欧盟委员会承认中国企业在欧盟市场份额有限），到对中国电商平台开展突击检查，执法行动接连不断。

欧盟委员会也在采取措施提高《外国补贴条例》的可预期性。2026 年初，欧盟委员会发布了最终的《外国补贴条例适用指南》，对以下内容进行了澄清：（1）外国补贴是否可能扭曲欧盟市场竞争的评估标准（即“扭曲效果”测试）；（2）如何权衡补贴的扭曲效果与可能的促进竞争效果（即“平衡”测试）；以及（3）不太可能被要求申报的未达标准交易和投标的“安全港”规则。¹2026 年年中，欧盟委员会预计将发布《外国补贴条例》制度实施情况评估报告，其中将包括相关合规成本及建议的立法修订方案。

1. 并购交易

截至 2025 年底，欧盟委员会已收到 200 多起《外国补贴条例》项下的并购交易申报，其中绝大多数获得无条件批准，说明该制度对大多数交易而言不构成实质性障碍。值得注意的是，自《外国补贴条例》实施以来，已有两起涉及中国买方的交易顺利在第一阶段获得无条件批准，即海尔收购开利（Carrier）商用制冷业务（2024 年），以及立讯精密收购莱尼（Leoni）汽车电缆业务（2025 年）。

截至目前，仅有两起交易进入深入审查阶段并最终被附加了限制性条件。这两起案例的收购方均为中东企业，表明欧盟委员会的执法可能聚焦于国家参与程度较高的经济活动。2025 年 11 月，欧盟委员会附条件批准了阿布扎比国家石油公司收购科思创的交易，这是继 2024 年 9 月其首次附条件批准阿联酋电信集团收购 PPF 电信集团后的第二起附条件批准案件。如下文案件梳理所述，欧盟委员会将“无限国家担保”认定为“红线”补贴。企业可以通过提出结构性救济（如调整治理架构 / 公司章程）与行为性救济（如知

识产权许可）的组合方案获得批准。此外，契合欧盟政策导向（如可持续发展目标）的承诺更有助于推进救济措施谈判。

案件梳理

阿布扎比国家石油公司拟收购科思创案

交易概述

阿布扎比国家石油公司是一家阿联酋国有的综合能源集团，计划收购德国化工制造商科思创。

欧盟委员会的担忧

欧盟委员会认为，阿布扎比国家石油公司接受的来自阿联酋的外国补贴可能扭曲欧盟市场的竞争。具体而言，这些外国补贴包括阿联酋政府提供的无限国家担保，阿布扎比国家石油公司对科思创进行增资的承诺，以及若干优惠税收措施。根据《外国补贴条例》，无限国家担保属于“极易具有扭曲效果”的补贴类型。在此前的阿联酋电信集团收购 PPF 电信集团案中，欧盟委员会也认为阿联酋电信集团得到的无限国家担保将扭曲合并后实体在欧盟市场的经营活动。

审查决定

经过为期六个月的审查，欧盟委员会附加限制性条件批准了该交易，附加限制性条件的期限为 10 年：

- 取消无限国家担保。**阿布扎比国家石油公司需要修订其公司章程，确保不偏离阿联酋常规的破产法，从而取消无限国家担保。
- 许可科思创在可持续发展领域的专利。**阿布扎比国家石油公司须确保将科思创持有的可持续技术相关专利，以透明且预先设定的条款向特定市场参与者开放授权，使依赖该技术的竞争者能继续获得授权。

1. 详见：https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_43。

2. 公共采购

截至目前，所有《外国补贴条例》公共采购工具下的深入调查均涉及中国企业。目前唯一正在进行的深入调查案件，是一家中国企业参与的葡萄牙城轨投标项目。²2024 年《外国补贴条例》实施初期，该公司曾从一项早期招标中撤出，但如今其似乎已做好推进项目并配合《外国补贴条例》审查的准备。

欧盟委员会截至目前深入调查的公共采购项目

	案件	日期	行业	进展
	某中国制造型企业参与葡萄牙轻轨列车投标	2025 年 11 月	机车车辆	进行中
	一家欧洲企业和一家中国企业分别参与罗马尼亚光伏园区设计 / 建设投标	2024 年 4 月	光伏	由于投标人退出，案件终止
	某中国制造型企业参与保加利亚“推挽式”电力列车投标	2024 年 2 月	机车车辆	由于投标人退出，案件终止

3. 依职权调查与突击检查

除并购和公共采购申报制度外，欧盟委员会还积极运用《外国补贴条例》赋予的调查权，对其怀疑存在外国补贴扭曲竞争的行业进行主动审查。截至 2025 年，几乎所有依职权调查都聚焦于中国企业在欧盟的活动，涵盖风力涡轮机、安检设备及电子商务等领域。

值得注意的是，尽管中国政府对欧盟委员会行使《外国补贴条例》项下突击检查权力表示不满和反对，且这一制度的执法实践尚在完善中，欧盟委员会并未减少对突击检查的使用。2025 年 12 月，欧盟委员会对一家中国电商平台的欧盟总部进行了突击检查，这是继 2024 年 4 月其对某中国公司开展首次突击检查后的第二次行动。

欧盟委员会依职权调查及突击检查案件

	案件	行业	进展
	对某中国电商平台的突击检查	电商	进行中（2025 年 12 月突击检查后，尚未发布官方公告）
	对某中国公司在欧盟的风力涡轮机供应展开调查	风力涡轮机	2024 年 4 月依职权调查，2026 年 2 月 3 日启动深入调查
	对某中国公司在欧盟的安检设备供应展开调查	安检扫描设备	2024 年 4 月突击检查，2025 年 12 月 11 日启动深入调查

案件梳理

对某中国公司风力涡轮机供应的深入调查

案件背景

欧盟委员会于 2024 年宣布对某中国公司的风力涡轮机供应启动调查，于 2026 年 2 月正式启动对该公司欧盟业务的深入调查。

值得注意的是，尽管欧盟委员会承认该公司目前在欧盟的业务很少（尽管其可能有动机在未来增加其在欧盟的业务），仍决定启动此项深入调查。

欧盟委员会的担忧

欧盟委员会提到，该中国公司获得的补贴具体形式包括：

- 中国中央或地方公共机构提供的**拨款**，涵盖保险费补贴及研发资助；
- 企业所得税减免及增值税退税等**优惠税收**

2. 详见：https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/commission-opens-depth-investigation-construction-lisbon-railway-line-under-foreign-subsidies-2025-11-05_en。

措施；以及

- 银行提供的**优惠贷款**，欧盟委员会初步认定相关银行的行为可归属于中国国家的行为。

针对上述补贴，欧盟委员会的担忧如下，其中包括“交叉补贴”的概念（尽管这一概念因其范围过广而广受诟病）：

- 从补贴目的、性质及规模来看，这些补贴实质上支持了该中国公司在欧盟的经济活动，既可能是直接针对其欧盟业务的专项投入，也可能是通过释放企业自有资源从而产生间接支持效应；以及
- 由于该中国公司架构内各实体间存在密切的职能关联、经济联系与组织协同，欧盟委员会认为其具备将非定向外国补贴所提供的资源进行转移调配从而通过交叉补贴方式支持其欧盟业务发展的能力与动机。

审查进展

调查仍在进行中。依职权调查无法定截止期限，部分案件已审查超过一年。

2025 年 8 月，美国商务部针对风力涡轮机进口发起了一项类似的“国家安全”调查，旨在评估其是否对国家安全构成威胁并削弱美国本土制造业，可能导致加征关税或设定进口配额等措施。该调查将评估外国供应链（尤其是主要出口国）如何满足美国风电涡轮机需求，以及外国补贴和“掠夺性贸易行为对风力涡轮机及其零部件产业竞争力产生的影响”。³

二、外国投资安全审查：主要经济体继续收紧

2025 年，全球各主要经济体也持续完善其外国投资安全审查的监管框架，并加强执法力度：

- **美国**：2025 年，美国投资政策继续将与具有中国背景的投资者及交易导致的潜在“国家安全风险”置于首位，并把“美国优先投资政策（America First Investment Policy, AFIP）”作为政策重点。⁴在 AFIP 框架下，与中国有关联的对美投资交易，特别是涉及美国技术、关键基础设施、医疗保健、农业、能源和原材料等领域的交易，仍将受到美国外国投资委员会（CFIUS）的严格审查。与此同时，美国财政部推进实施美国的海外投资审查机制（常被称为“反向 CFIUS”），对涉及中国先进半导体、人工智能、量子技术、生物技术、高超音速技术、航空航天、先进制造和定向能技术等领域的特定投资进行限制，体现了对跨境投资的双向监管态势。
- **欧洲**：2025 年，多个欧洲国家扩大了其外国投资安全审查措施的适用范围。例如，英国提议将关键矿产（例如锂和稀土）和半导体指定为独立的敏感行业，与“先进材料”区分开来。⁵德国也正在考虑制定统一的《投资控制法》（Investment Control Act），该法案可能会进一步扩大审查范围，强化对关键基础设施（包括云计算、关键软件等）、国防、机床、国防半导体、先进技术和敏感数据等领域的审查。类似地，法国、荷兰、西班牙等国也持续将关键原材料、人工智能技术和 / 或生物技术等领域纳入其敏感行业覆盖范围。
- **新兴投资目的地**：过去几年，包括东南亚在内的新兴投资目的地的外国投资审查措施也在收紧。例如，新加坡和印度尼西亚已完善了针对外国投

3. 详见：<https://www.federalregister.gov/documents/2025/08/25/2025-16191/notice-of-request-for-public-comments-on-section-232-national-security-investigation-of-imports-of>。

4. 详见白宫《美国优先投资政策》（2025 年 2 月），<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>。

5. 详见《国家安全投资法可申报收购条例咨询文件》（Consultation on the NSI Act Notifiable Acquisition Regulations）（2025 年 7 月），<https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-nsi-act-notifiable-acquisition-regulations/national-security-and-investment-act-notifiable-acquisition-specification-of-qualifying-entities-regulations-2021-html#proposals>。

资的国家安全审查工具和关键行业准入制度，特别关注港口、石化与能源、媒体与电信以及数字经济项目等领域。尽管整体审查力度仍低于美国和欧洲，但围绕中国在基础设施和数字领域的海外投资的政治和政策敏感性仍在不断上升。

三、回溯性审查：中资海外存量资产面临“狙击”

西方各国政府越来越明显地表现出对中国投资者在战略性新兴产业中的海外投资进行回溯性审查并强制“接管”

的倾向。在 2010 年至 2020 年期间，随着全球企业寻求新市场和多元化发展，中国海外投资数量激增。这些交易若放在当今地缘政治博弈加剧、国家安全审查更严的环境下，很可能无法获批。因此，国家安全监管正从事前批准转向事后干预。随着越来越多案件迫使中国投资者剥离现有资产或放弃关键股东权利，国家安全审查正在从一次性交易审查演变成为一种持续监管工具，能够在交易完成多年后重塑企业的所有权和运营模式。

中国海外投资遭遇回溯性审查案例

	2024 年，美国以国家安全为由针对某中国互联网公司施加了“不卖就禁（sell-or-ban）”措施，要求其中国母公司在规定时间内完成对美国业务的合格剥离。 ⁶ 在此措施下，2026 年初，该公司与多家美国投资者组成的财团达成最终协议，成立一家由美国控制的合资企业，其中，中国母公司的持股比例降至 19.9%。
	2024 年，美国提出了《生物安全法案》（BIOSECURE Act）草案，并在众议院和参议院分别推出了两套版本，旨在禁止美国联邦机构与某些中资背景的“受关注生物技术公司”签订合同。尽管该法案尚未正式颁布为法律，但其已对中国生物技术公司产生了“寒蝉效应”，例如，2024 年 12 月下旬，受拟议限制措施影响最严重的一家中国企业在 2024 年 12 月底宣布，将其在美国和英国的细胞与基因治疗制造业务出售给美国投资公司，以尽可能降低限制措施对其业务的影响。
	2025 年下半年，荷兰政府以所谓的“存在公司治理缺陷、可能会危及关键技术和欧洲的芯片制造能力”为由，接管了中资控制的一家芯片制造商。该措施暂停了该公司的中国股东和中国高管的管理和决策权；后来该措施“中止但未撤销”，政府保留了再次干预的权利。
	澳大利亚政府近期以国家安全为由，重新审查了 2015 年将澳大利亚北部的达尔文港口租赁给某中国民营企业运营的为期 99 年的租约。从 2025 年到 2026 年初，澳大利亚政府表示将“收回”该港口，这实际上在迫使该中国公司出售其在该租约下剩余的经营权。
	自 2023 年以来，意大利一直利用其国家安全审查权力限制某中国国有企业（作为最大股东）对某意大利轮胎制造企业在公司治理的影响。2025 年 4 月，意大利政府基于国家安全审查施加的相关措施在没有要求该中国国有企业强制出售股权的情况下剥夺了该中国国有企业的控股股东地位。而根据 2025 年底的报道，意大利政府可能会要求该中国国有企业将该股权置于一支盲目信托（blind trust，即一种特殊类型的信托，在这种信托中，资产所有者（委托人）将其资产交由一个独立的第三方（受托人）进行全权管理，委托人对受托人如何管理这些资产、进行了哪些具体交易，完全不知情，也无权干预）中。

6. 详见《保护美国人免受外国敌对势力控制应用程序法案》（Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act），<https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/7521>。

蜚声内外的反垄断团队

自 2008 年《反垄断法》正式实施以来，中国已迅速跻身为和欧盟、美国并肩的全球最具影响力、发展最快的反垄断司法辖区。方达反垄断团队始终保持着业内首屈一指的佳绩，协助客户应对和处理各种复杂疑难案件，最大程度捍卫客户的利益。

联系我们



韩亮

反垄断业务合伙人，北京 / 上海
michael.han@fangdalaw.com



黄菁

反垄断业务合伙人，北京
caroline.huang@fangdalaw.com



王瑾

反垄断业务合伙人，北京 / 香港
jin.wang@fangdalaw.com



于水天

反垄断业务合伙人，北京
bivio.yu@fangdalaw.com



Christoph van Opstal

反垄断业务合伙人（注册外国律师），香港
christoph.vanopstal@fangdalaw.com



荣誉与排名

竞争法 / 反垄断法（中国所）：第一等级

《钱伯斯 大中华区法律指南》，2022-2026

反垄断与竞争法（中国所）：第一等级

《法律 500 强 亚太地区律所排名》，2017-2026

竞争法 / 反垄断法（中国所）：第一等级

《钱伯斯 亚太法律指南》，2018-2021

中国年度最佳竞争法律所

《中国法律商务》，2017-2020

竞争法 / 反垄断法：杰出律所

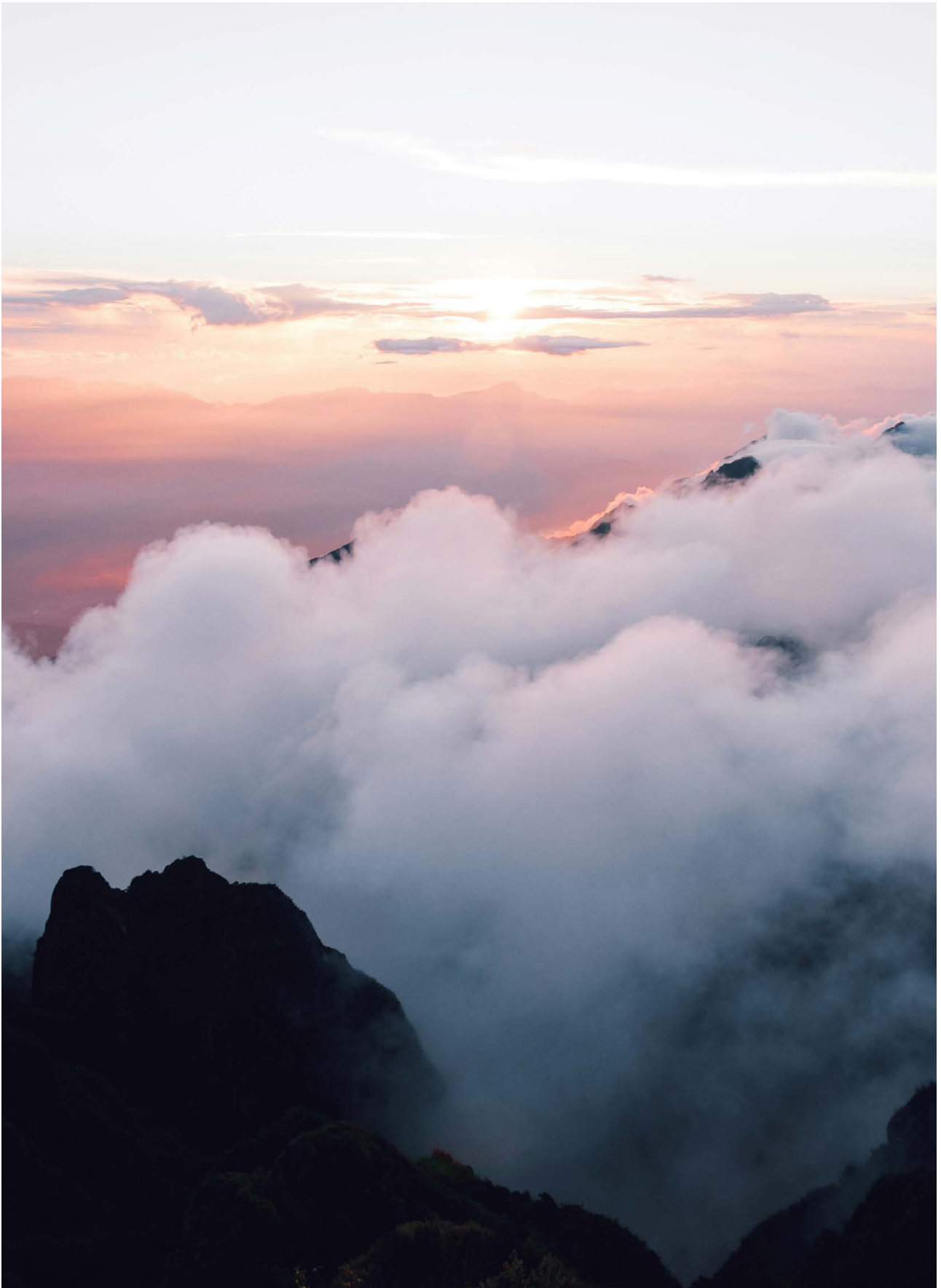
《亚洲法律名录》，2018-2025

GCR100 中国律师事务所 - 精英

《全球竞争法评论》，中国，2018-2026

年度反垄断申报大奖 - 亚太，中东及非洲地区

《全球竞争法评论》大奖，2021



北京办公室

朝阳区光华路1号
北京嘉里中心北楼27层
邮编：100020

电话：+8610 5769 5600
传真：+8610 5769 5788

广州办公室

天河区珠江新城珠江东路6号
广州周大福金融中心66楼
邮编：510623

电话：+8620 3225 3888
传真：+8620 3225 3899

香港办公室

中环康乐广场8号
交易广场1期26楼

电话：+852 3976 8888
传真：+852 2110 4285

南京办公室

鼓楼区汉中路2号
亚太商务楼38层
邮编：210005

电话：+8625 8690 9999
传真：+8625 8690 9099

上海办公室

石门一路288号
兴业太古汇
香港兴业中心二座24楼
邮编：200041

电话：+8621 2208 1166
传真：+8621 5298 5599

深圳办公室

福田区中心四路1号
嘉里建设广场一座9楼
邮编：518048

电话：+86755 8159 3999
传真：+86755 8159 3900

新加坡办公室

莱佛士坊1号#55-00
莱佛士坊一号1座
邮编：048616

电话：+65 6859 6789
传真：+65 6358 2345