

中国人民保险集团反垄断合规管理指引

前 言

党中央、国务院高度重视强化反垄断。习近平总书记强调强化反垄断、深入推进公平竞争政策实施，是完善社会主义市场经济体制的内在要求。党的二十大报告明确指出要加强反垄断。《中共中央、国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》等文件强调要加强对金融、民生领域的反垄断监管。保险行业作为与金融、民生领域紧密相关的行业，面临的垄断执法力度将进一步加大。

为增强集团反垄断合规管理能力，提高对垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中风险、行政垄断四类垄断行为的风险防范和处置能力，预防和降低垄断违规风险，根据《反垄断法》和国家市场监督管理总局《禁止垄断协议规定》、《禁止滥用市场支配地位行为规定》、《经营者集中审查规定》、《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》等法律法规规定和监管规定（详见附件1）制定本指引。

目 录

一、垄断协议的识别和防范	5
(一) 禁止达成垄断协议	5
1. 禁止达成横向垄断协议	5
2. 禁止达成纵向垄断协议	5
3. 禁止达成轴辐协议	6
4. 垄断协议的豁免	7
(二) 保险行业常见的垄断协议风险	7
1. 达成固定商品价格或联合抵制交易的垄断协议的风险 ...	8
2. 达成分割保险销售市场垄断协议的风险	9
3. 其他垄断违规风险	9
(三) 防范垄断协议的合规管理措施	10
(四) 垄断协议案例	12
二、滥用市场支配地位的识别和防范	26
(一) 禁止滥用市场支配地位	26
1. 市场支配地位的认定	26
2. 滥用市场支配地位的行为类型	27
(二) 保险行业常见的滥用市场支配地位风险	28
1. 没有正当理由限定交易的风险	28
2. 没有正当理由搭售商品的风险	29
(三) 防范滥用市场支配地位的合规管理措施	29

(四) 滥用市场支配地位案例	30
三、经营者集中风险的识别和防范	33
(一) 经营者集中申报	33
1. 经营者集中情形	33
2. 经营者集中申报标准和申报时间	34
3. 经营者集中申报的豁免	37
4. 经营者集中申报的审查程序	37
(二) 与保险资金运用相关的经营者集中申报	39
(三) 防范经营者集中垄断违规风险的合规管理措施	40
(四) 违法实施经营者集中案例	43
四、行政垄断的识别和防范	44
(一) 禁止参与行政垄断	44
(二) 保险行业常见的行政垄断风险	46
(三) 防范参与行政垄断的合规管理措施	46
(四) 行政垄断案例	47
五、反垄断合规体系建设	53
(一) 建立健全反垄断合规审查机制	53
(二) 定期排查、评估垄断违规风险	53
(三) 制定反垄断合规管理指引或合规手册等	54
(四) 组织反垄断合规培训，宣导反垄断合规要求	54
(五) 加强对重点人员的反垄断合规提醒	54

(六) 与反垄断执法部门保持良好正面沟通，持续关注立法、 执法及司法动态	55
(七) 注意妥善保存反垄断合规管理的相关材料	55
六、依法应对反垄断调查.....	55
(一) 积极配合调查和抗辩	55
(二) 依法争取豁免	56
(三) 提出宽大处理申请	56
(四) 提出中止调查申请	58
(五) 提出附加限制性条件承诺方案	59
(六) 申请暂缓或者分期履行	59
(七) 行政救济	59
七、实施垄断行为的法律后果.....	60
(一) 行政责任	60
(二) 其他潜在影响	63
八、附则.....	64

一、垄断协议的识别和防范

（一）禁止达成垄断协议

1. 禁止达成横向垄断协议

（1）合规要求

经营者不得与具有竞争关系的经营者达成固定或者变更商品¹价格、限制商品生产数量或者销售数量、分割销售市场或者原材料采购市场、限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品、联合抵制交易等横向垄断协议，也不得在行政机关、行业协会等主体的召集、组织或推动下达成含有排除、限制竞争内容的协议、决议、纪要或备忘录等。

（2）法律法规依据²

《反垄断法》第九条、第十七条、第二十一条

《禁止垄断协议规定》第八条至第十三条、第二十一条

《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》第六条

《行业协会价格行为指南》第一条、第九条

2. 禁止达成纵向垄断协议

（1）合规要求

¹ 《反垄断法》第十五条规定：“本法所称相关市场，是指经营者在一定时期内就特定商品或者服务（以下统称商品）进行竞争的商品范围和地域范围。”本指引沿用该统称，指引中所称“商品”指商品或者服务，另有说明的除外。关于“相关市场”的界定并无绝对化的标准，更多采用经济学分析的方式予以确定，国务院反垄断委员会《关于相关市场界定的指南》指引了有关经济学方面的替代性分析方法及考虑要素。从目前保险行业处罚的情况看，监管部门一般以某一具体险种作为相关商品市场，某一具体行政区域作为相关地域市场。

² 详见附件2《反垄断主要合规义务规定汇总表》，下同。

经营者不得与交易相对人达成固定向第三人转售商品的价格、限定向第三人转售商品的最低价格等维持转售价格的纵向垄断协议。此外，经营者与交易相对人达成的排他性销售³、排他性购买⁴、对经销商实施被动销售与交叉供货进行地域限制或客户限制⁵等非价格纵向限制行为也存在被市场监管部门认定为垄断违规的风险，建议予以关注。

（2）法律法规依据

《反垄断法》第九条、第十八条

《禁止垄断协议规定》第十四条、第十五条

《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》第七条

3. 禁止达成轴辐协议

（1）合规要求

经营者不得组织其他经营者达成垄断协议或者为其他经营者达成垄断协议提供实质性帮助，避免达成轴辐协议。⁶

（2）法律法规依据

³ 排他性销售（独家销售）：供货商向销售商承诺，出于转售某种商品的目的，其在某个市场或者该市场某区域只向对方提供商品。

⁴ 排他性购买（独家购买）：销售商向供货商承诺，除供货商或者其指定的第三方外，该销售商不得从其他任何供货商手中购买协议商品。

⁵ 对经销商实施被动销售与交叉供货进行地域限制或客户限制：被动销售是指经销商应客户的主动要求销售商品；交叉供货是指同一上游经营者的经销商之间互相销售商品；地域限制是指限制经销商只能或者不得在特定区域销售商品；客户限制是指限制经销商只能或者不得向特定客户销售商品。

⁶ 轴辐协议：指具有竞争关系的经营者（车轮上的“辐”）借助与处于中心的交易相对人（车轮上的“轴”）的纵向关系，通过与交易相对人进行沟通或意思联络达成纵向垄断协议，最终实质达成具有横向垄断协议效果的目的，是一种变相的横向垄断协议。

《反垄断法》第十九条

《禁止垄断协议规定》第十八条

《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》第八条

4. 垄断协议的豁免⁷

(1) 适用于横向、纵向垄断协议及轴辐协议的豁免情形

《反垄断法》第二十条

《禁止垄断协议规定》第十九条

(2) 仅适用于纵向垄断协议的豁免情形

《反垄断法》第十八条第二款、第三款

《禁止垄断协议规定》第十七条⁸

(3) 特殊行业的豁免情形

① 知识产权领域:《国务院反垄断委员会关于知识产权领域的反垄断指南》第十三条、《禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为规定》第七条

② 汽车业:《国务院反垄断委员会关于汽车业的反垄断指南》第四条

(二) 保险行业常见的垄断协议风险

在现行反垄断监管体系项下, 保险行业常见的被市场监管部

⁷ 截至本指引发布之日, 监管实践中尚无成功适用豁免条款的垄断协议案例。

⁸ 《禁止垄断协议规定(征求意见稿)》第十五条规定, 经营者与交易相对人在相关市场的市场份额低于 15% 且无相反证据证明达成的纵向垄断协议排除、限制竞争的不予禁止, 但正式发布的《禁止垄断协议规定》删除了该等规定, 具体豁免标准尚待后续制度予以明确。

门认定为垄断行为的垄断协议风险以固定商品价格、联合抵制交易和分割保险销售市场的横向垄断协议为主，主要涉及机动车新车保险、建设工程意外伤害保险、安全生产责任保险、学平险、客运承运人责任保险、摩托车保险等险种，且多由行政机关、行业协会组织达成，呈现持续时间长、地域范围广、涉案企业多等特点。

需要特别注意的是，行政机关或行业协会组织、撮合、引导或以其他方式帮助达成的具有垄断性质的协议，行政机关或行业协会可能涉嫌行政垄断，参与的保险公司可能涉嫌达成垄断协议。行政机关或行业协会的相关行为，不构成保险公司免除责任的抗辩事由。

1. 达成固定商品价格或联合抵制交易的垄断协议的风险

在现行反垄断监管体系项下，保险公司通过签订保险协议、合作公约、行业自律公约、自律协议、共保协议、章程、共识、同业联合声明或者约定奖惩体制等形式，达成固定保险产品的手续费、费率标准、费率浮动比例、费率折扣比例、手续费返还比例等协议，或者达成联合抵制其他保险公司进入相关市场开展业务等协议，或者存在制定履约基本保证金、份额保证金、对违约公司进行罚款等制度确保协议实施等行为的，可能存在被反垄断执法机构认定为达成“固定或者变更商品价格”或者“联合抵制交易”等垄断协议的垄断违规风险。

2. 达成分割保险销售市场垄断协议的风险

在现行反垄断监管体系项下，保险公司通过设立共保体或者签订共保协议等形式，按保费占比、市场份额或地域范围等对承保市场份额、承保区域进行划分或者实行“计划调控管理比例”的，可能存在被反垄断执法机构认定为达成分割保险销售市场的非价格垄断协议的垄断违规风险。需要注意，目前非价格垄断违规风险已从车险向其他险种扩散，非车险领域被反垄断执法机构认定为分割保险销售市场的情况也普遍存在，须引起高度警惕。

3. 其他垄断违规风险

(1) 在现行反垄断监管体系项下，保险公司之间的信息交换、合作计算风险保费、特殊阶段共同制定手续费率上限、对特殊风险进行共保和共同再保、共同研发保险新产品等做法仍存在被反垄断执法机构认定为垄断行为的垄断违规风险，建议予以关注。

(2) 在现行反垄断监管体系项下，保险公司限定保险经纪公司的行为（如指定某保险经纪公司为某类保险的唯一供应商等），存在被反垄断执法机构认定构成纵向垄断协议的风险，建议予以关注；保险经纪公司限定保险公司的行为（如组织保险公司划分保额、统一保险费率等），也存在被反垄断执法机构认定构成轴辐协议的风险，位于“辐”的保险公司可能成为《反垄断法》的处罚对象，建议予以关注。

(3) 相关行业的纵向垄断问题（如汽车行业限制转售价格和

维修价格、限定转售最低价格等)可能对保险公司的经营造成较大影响。如汽车行业发生上述纵向垄断行为并对保险公司的经营造成影响的,保险公司可据此进行维权。

(三) 防范垄断协议的合规管理措施

1. 不与具有竞争关系的经营者,以书面、口头等任何形式达成固定商品价格、分割保险销售市场或者联合抵制其他保险公司进入相关市场开展业务等垄断协议,或者达成含有垄断性条款或条件的协议、决定,或者共同实施横向垄断协同行为,也不为其他保险公司达成、实施垄断协议提供帮助。与其他保险公司达成协议前,应事先评估是否存在垄断违规风险。

2. 在现行反垄断监管体系项下,注意识别和防范行政机关、保险行业协会等组织达成或者实施的固定商品价格、分割保险销售市场或者联合抵制其他保险公司进入相关市场开展业务等垄断协议,包括但不限于以保险协议、合作公约、行业自律公约、自律协议、共保协议、章程、共识、同业联合声明、通知等方式制定的排除、限制竞争的规则、规定、建议、决议等。其中,需要特别注意:

(1) 注意识别和防范行政机关、保险行业协会等组织签订的固定保险产品的手续费、费率标准、费率浮动比例、费率折扣比例、手续费返还比例等协议或者排除其他经营者进入市场开展业务等行为,谨慎加入可能涉嫌价格垄断的协议或行业自律公约;

如已加入存在垄断违规风险的协议或行业自律公约，建议及时向相关行政机关、保险行业协会等提示垄断违规风险。

(2) 注意识别和防范保险企业以“共同保险”成立“共保体”的方式达成垄断协议。共保体是保险行业常见的业务模式，本身不违法，但需避免与其他保险公司约定就特定险种按保费占比、市场份额或地域范围进行承保，其中：①如共保体仅针对某一具体投保人、某个具体项目或某个具体的事项，垄断违规风险通常相对较低；②如属于事前建立“共保体”，或者针对某个市场采取共保体形式，或者保险企业针对该保险有单独承保或采取共保形式承保的选择权的，需要谨慎评估是否存在垄断违规风险；③需审查“共保体”的合作、交流范围是否超出了项目的必要范围。

3. 参加行政机关、保险行业协会等组织或其他保险公司发起的会议或者沟通交流活动时，应关注相关议程及内容是否涉嫌垄断违规风险；如有，建议及时向相关行政机关、保险行业协会或保险公司等提示有关风险。同时，应做好会议记录，并在会议结束后将参会名单、会议记录、会议材料等文件妥善存档。

4. 在现行反垄断监管体系项下，应对保费、产品费率、定价等敏感信息的讨论、交换保持高度警惕，避免以任何形式（包括但不限于线上线下会议、活动、邮件、微信、QQ、电话、短信、书信等）、直接或间接地与其他保险公司讨论、交换敏感信息。当其他保险公司之间讨论、交换敏感信息或者提起可能涉嫌违反《反垄断法》

等相关法律法规的敏感话题时，应明确拒绝参与并及时避开，同时做好拒绝和避开的相关证据记录和保存。

5. 需要特别注意的是，保险行业广泛采取的信息交换、合作计算风险保费、特殊阶段共同制定手续费率上限、对特殊风险进行共保和共同再保、共同研发保险新产品等做法，在现行《反垄断法》等法律法规未对其进行豁免的情况下，仍存在垄断违规风险。建议在无新法律法规出台豁免上述行为的情况下，注意避免实施相关行为，避免垄断违规风险。

6. 保险行业的特点决定了保险行业很少达成或实施纵向垄断协议，但应关注保险公司限定保险经纪公司的行为，避免达成纵向垄断协议。同时也应关注保险经纪公司限定保险公司的行为，避免各家保险公司通过保险经纪公司达成轴辐协议的风险。此外，建议关注汽车行业等相关产业链行业的纵向垄断行为对保险公司经营造成的影响，并适时进行维权。

7. 避免其他可能达成或者实施垄断协议的行为。

（四）垄断协议案例

1. 横向垄断协议案例

（1）中国人寿江西分公司、泰康人寿江西分公司等 17 家保险公司垄断协议案

2009、2012 年，中国人寿江西分公司、泰康人寿江西分公司与多家保险公司签订《江西省建筑工程意外伤害保险共保协议》

和《南昌市建筑工程人员团体意外伤害保险共保协议书》，将江西省建筑工程意外伤害保险市场划分为两个地域，对市场份额进行划分，并约定保险代理公司、代理手续比例、保险费率以及履约基本保证金和份额保证金制度，明确对违约公司处以罚款。

江西省工商局认为，涉案保险公司的行为违反了《反垄断法》“禁止具有竞争关系的经营者达成分割销售市场的垄断协议”的规定，责令其停止违法行为，对中国人寿江西分公司、泰康人寿江西分公司分别处以上一年度共保销售额 5%的罚款，对其余 15 家保险公司分别处以上一年度共保销售额 3%的罚款。

(2) 太平洋人寿湖北分公司等 12 家保险公司垄断协议案

2008 年，太平洋人寿湖北分公司等 12 家保险公司与武汉建筑安全技术咨询中心共同签订《建设工程意外伤害保险共保协议书》，成立武汉市建设工程人意外险共保体，太平洋人寿湖北分公司为首席承保人（占总保额比例 12%），其他 11 家公司为一般共同保险人（各占总保额比例 8%），在该共保体投保实际上成为了建筑企业办理《施工许可证》的前置条件。

湖北省工商局认为，涉案保险公司成立的“共保体”实际上是一种以共保名义实施的垄断协议行为，且在《建筑法》修订后投保人可选择是否投保人身意外保险的情况下，继续将在共保体投保作为建筑企业获得《施工许可证》的前置条件，严重扭曲了公平竞争的市场机制，责令其停止违法行为，没收违法所得，并分别处上

一年度销售额 2%的罚款。

(3) 人保财险重庆巴南支公司等 8 家保险公司垄断协议案

2016 年，人保财险重庆巴南支公司与 7 家保险公司在巴南教育公司（与巴南区教育委员会有特殊关系）的组织下，对巴南区教育委员会管理的中小学、幼儿园、职教中心、民办学校划分片区和学校承保学平险，对巴南区学平险销售市场进行分割，限制其他保险公司加入巴南区学平险市场，并对学平险的价格进行固定和变更，统一学平险的保费保额。

重庆市市场监督管理局认为，涉案 8 家保险公司属于具有竞争关系的学平险承保机构，达成并实施学平险垄断协议，排除、限制了当事人之间的竞争，责令当事人停止违法行为，没收违法所得合计 594 万元，并处 2016 年度销售额 1%的罚款合计 557 万元，罚没款共计 1151 万元。其中，责令人保财险重庆巴南支公司停止违法行为，没收违法所得 68.458 万元，并处 2016 年度销售额 1%的罚款 156.036 万元，共计 224.494 万元。

(4) 人保财险鄂州市分公司、人保寿险鄂州中心支公司等 4 家保险公司垄断协议案

2010 年开始，北京联合保险经纪公司（湖北省教育保险市场唯一一家保险经纪公司）组织人保财险鄂州市分公司、人保寿险鄂州中心支公司等 4 家保险公司采取“统一保费、统一理赔标准、划片经营”模式进行市场划分，经营鄂州市城区公立中小学校、幼

儿园的学平险业务，保费统一为 50 元/年。

湖北省市场监督管理局认为，涉案保险公司达成并实施了固定价格、划分市场的垄断协议，责令涉案保险公司停止违法行为，并对人保财险鄂州市分公司处以 2015 年度销售额 1% 的罚款 126.5 万元，对人保寿险鄂州中心支公司处以 2015 年度销售额 1% 的罚款 101.77 万元。

2. 由行业协会组织达成的横向垄断协议案例

(1) 亳州市保险行业协会组织经营者达成垄断协议案

2018 年 2 月，原亳州市安监局以政府采购的名义，通过公开招标确定 2 家保险机构为亳州市安全生产责任保险项目中标单位，同时确定中标金额为高危行业每人收取保费 220 元、其他行业每人收取保费 200 元。2018 年 5 月 3 日，亳州市保险行业协会与原亳州市安监局等 7 家单位联合印发《关于印发〈亳州市高危行业领域强制实施安全生产责任保险工作方案〉的通知》：①在全市范围内的矿山等高危行业强制实施安全生产责任保险；②通过公开招标 2 家保险机构为全市安全生产责任保险承保人；③实行统一的保险条款和费率，2018 年保险费用每人 200 元，危险化学品生产企业、烟花爆竹企业和矿山企业每人 220 元。

安徽省市场监管局认为，安责险属于企业缴纳费用的商业保险，企业有权自主选择保险公司投保并自行商定费率，亳州市保险行业协会的行为违反了《反垄断法》等规定，构成行业协会组织

达成垄断协议的行为，对其处以罚款 20 万元。

（2）浙江省保险行业协会组织多家保险公司达成垄断协议案

2009 年 7 月，浙江省保险行业协会组织浙江省各财产保险公司多次开会、磋商，约定新车费率调整系数。2009 年 5 月，浙江省保险行业协会组织召开浙江省各财产保险公司总经理高峰会议，根据市场份额商定了统一的商业车险代理手续费⁹，并规定对违约公司处以每单 2-4 万元罚款，从履约保证金中扣除。2010 年 5 月，浙江省保险行业协会组织召开车险委员会，商定对部分公司的手续费进行调整，分六档执行不同标准¹⁰。

国家发改委认为，商业车险相关费率就是机动车商业保险服务的价格，应由各保险公司自主确定，浙江省保险行业协会违反了“行业协会不得组织本行业的经营者从事本章禁止的垄断行为”的规定，对其处以 50 万元罚款；发改委启动反垄断调查后，人保财险总公司第一时间与反垄断部门取得联系，要求浙江分公司全力配合调查，提供了关键证据并且积极整改，获得全免；太平洋财险、平安财险、中华联合财险等 22 家保险公司浙江分公司达成并实施了“固定或者变更商品价格”的垄断协议，被分别处以上一年度商业车险销售额 1%的罚款，但因国寿财险浙江分公司第二家自

⁹ 2008 年车险市场份额超过 4%的公司（人保、太保、平安、天安、中华联合、大地、国寿财险）的商业车险代理手续费不超过 15%，市场份额低于 4%的公司的商业车险代理手续费不超过 16%、天平公司不超过 18%。

¹⁰ 第一档人保、太保和平安，手续费 7%；第二档国寿财险和中华联合，手续费 8%；第三档阳光，手续费 9%；第四档大地、天安、大众、华泰等 10 家，手续费 10%；第五档安诚、安信、长安，手续费 11%；第六档天平、中银、渤海和民安，手续费 12%。

认，对达成垄断协议的关键会议提供了完整描述，发改委按照 90% 减轻处罚；平安财险浙江分公司第三家自认，提供了数百页全面详实的证据，发改委按照 45% 减轻处罚。美国利宝保险等另外 9 家浙江分公司未参与达成、实施垄断协议，依法对其停止调查。本案罚款共计 11019.88 万元。

(3) 安徽省淮南市货运商会组织经营者达成垄断协议案

2016 年 7 月，安徽省淮南市货运商会的 26 家成员单位参加商会召开的检测线进程通报会和保险应对专题会，对淮南市保险行业统一降低货运车辆保险手续费返还比例事宜进行讨论，会议确定：商会会议表决选举人保、平安、太平洋、英大、天安 5 家单位为商会合作单位，维持原返点正常不变的，可以继续合作，其他未选中单位不允许合作，否则每单处罚 2 万元。

安徽省淮南市工商局认为，淮南市货运商会组织会员单位召开会议，通过协商确定 5 家财产保险公司作为各参会单位货运车辆承保单位，联合抵制 5 家以外的财产保险公司进入运输市场开展业务，违反了“行业协会不得组织本行业的经营者从事本章禁止的垄断行为”，对淮南市货运商会处以 10 万元罚款。

(4) 湖南省郴州市保险行业协会组织经营者达成垄断协议案

2007 年 6 月，湖南省郴州市保险行业协会组织人保财险郴州市分公司等 14 家保险企业签订《郴州市新车保险服务中心合作协议》，组建郴州市保险行业协会新车保险服务中心并签订《管理规

章》。《合作协议》规定在新车中心实行业务份额分配，35%的基础份额由各签约公司平摊，65%的份额按各签约公司车险保费规模市场占比每半年进行调整分配；《管理规章》规定由新车中心执行新车保险计划进度，各会员公司于每年初根据自身的市场规模等因素确定本公司的新车保险目标，由新车中心将全年保费计划额度分解到月、帮助执行。

湖南省工商行政管理局认为，郴州市保险行业协会组织当地保险企业达成的《合作协议》和《管理规章》属于《反垄断法》禁止的“分割销售市场”垄断协议，责令其停止违法行为，处以罚款45万元。

(5)湖南省常德市保险行业协会组织经营者达成垄断协议案

2006年5月，湖南省常德市保险行业协会组织9家保险企业签订《常德市各财产保险公司关于组建常德市新车保险服务中心合作协议书》，并组建常德市新车保险服务中心，统一新车保险销售渠道，划分新车保险市场份额或实行“计划调控管理比例”，每年度以各公司上年度常德车险市场所占份额为当年新车中心调控份额。

湖南省工商行政管理局认为，常德市保险行业协会组织当地保险企业达成的《合作协议》属于《反垄断法》所禁止的“分割销售市场”的垄断协议，责令停止违法行为，处以罚款45万元。

(6)湖南省永州市保险行业协会组织经营者达成垄断协议案

2011年11月，湖南省永州市保险行业协会组织永州市12家保险企业签订《永州市新车保险服务中心合作公约》，成立永州新车保险服务中心，明确规定新车中心实行业务计划调配，严格执行、合理调整计划额度，计划额度依据各成员单位上一年度所收车险总保费的市场占比分配。在《合作公约》实施期间，各方由原来的较低折扣承保变为新车业务实行不打折或最多打9.5折承保，且要求只能在新车中心指定营业厅出单。

湖南省工商行政管理局认为，永州市保险行业协会组织当地保险企业达成的《合作公约》属于《反垄断法》禁止的垄断协议，永州市保险行业协会违反了“不得组织本行业的经营者从事本章禁止的垄断行为”的规定，涉事保险企业违反了“禁止分割销售市场或者原材料采购市场”的规定，责令停止违法行为，对保险行业协会处以40万元的罚款，对其他保险公司分别处以上一年度销售额1%的罚款。

(7)湖南省张家界市保险行业协会组织经营者达成垄断协议案

2010年10月，湖南省张家界市保险行业协会组织相关保险企业达成了《新车保险协议》、《张家界市新车保险服务窗口合作协议》、《旅游车辆保险协议》，对新车的市场份额进行划分。

湖南省工商行政管理局认为，张家界保险行业协会组织达成

的《新车保险协议》和《旅游车辆保险协议》实质上是划分市场份额的协议，违反了《反垄断法》中“行业协会不得组织本行业的经营者从事本章禁止的垄断行为”的规定，责令其停止违法行为，处以罚款 40 万元。

（8）湖北省保险行业协会组织经营者达成垄断协议案

2003 年 5 月起，湖北省保险行业协会陆续组织 27 家具有新车保险资格的保险公司达成垄断协议，对市场份额进行划分，在《反垄断法》实施后直至 2013 年 11 月才对其成立以来组织各公司达成的自律协议进行清理，废止部分不符合法律法规的文件。

湖北省工商行政管理局认为，湖北省保险行业协会组织本行业经营者从事垄断协议，处以罚款 20 万元。

（9）河池市保险行业协会组织经营者达成垄断协议案

广西壮族自治区河池保险行业协会组织人保财险河池市分公司等 9 家保险公司签订《河池市金城江区摩托车保险业务自律协议》、《宜州市摩托车委托代理补充协议》、《都安县摩托车保险业务统一承保委托代理协议》等协议，将河池市各区域的摩托车保险业务分割成相应份额。

广西壮族自治区工商行政管理局认为，河池市保险行业组织经营者达成垄断协议，违反了《反垄断法》的相关规定，责令停止违法行为，对河池市保险行业处以罚款 10 万元，对涉案 9 家保险企业分别处上一年度销售额 5%的罚款。

(10) 新疆保险行业协会组织经营者达成垄断协议案

自 2009 年以来，新疆保险行业协会先后通过召开会议、印发通知和通报的形式，组织新疆 15 家财产保险公司签订并实施《新疆保险行业道路客运承运人责任保险自律公约》，固定客运承运人责任险费率折扣、手续费和佣金，其中规定严格执行新疆保险行业协会统一制定的《道路客运承运人责任保险费率规章》，不得以任何形式变相提高或降低保险费，代理手续费和佣金支付标准不得超过 12%，并制定约束和惩罚措施。

新疆维吾尔自治区发改委认为，新疆保险行业协会组织涉案财险公司签订并实施了价格垄断协议，对新疆保险行业协会及 6 家保险公司处以罚款共计 651.14 万元。

(11) 江苏省扬州市保险行业协会组织经营者达成垄断协议案

2012 年 10 月，江苏省扬州市保险行业协会及 23 家财产保险公司签订自律公约，约定了车险费率优惠上限和商业车险代理手续费上限。

江苏省物价局认为，扬州市保险行业协会及 23 家财产保险公司的行为违反了《反垄断法》“不得固定或者变更商品价格”的相关规定，对扬州市保险行业协会处以罚款 30 万元，扬州市保险行业协会及 23 家财产保险公司罚款共计 900 余万元。

3. 纵向垄断协议案例

(1) 一汽-大众奥迪及湖北奥迪经销商垄断协议案

2012 年以来，一汽-大众销售有限责任公司多次组织湖北省内 10 家奥迪经销商，以签订《武汉地区奥迪限价表》《华中小区价格方案保证书》等形式组织经销商达成并实施整车销售及服务维修价格垄断协议；通过直接下发《华中区湖北省严格执行奥迪标准价格体系通知》《湖北省服务营销管理规定》成立竞争秩序规范小组等形式督促经销商落实一汽-大众销售有限责任公司的价格管理措施。

湖北省物价局认为，一汽-大众销售有限公司起到主导和推动作用，各经销商处于从属地位，对一汽-大众销售有限公司处上一年度相关市场销售额 6%的罚款 2.4858 亿元，对 8 家奥迪经销商罚款共计 2996 万元，对 2 家奥迪经销商免除处罚或不予处罚。¹¹

(2) 丰田汽车（中国）投资有限公司垄断协议案

2015 年至 2018 年，丰田汽车（中国）投资有限公司通过召开经销商会议、巡店、微信通知等方式，要求江苏省内经销商在互联网平台销售雷克萨斯品牌汽车时，统一按照各车型建议零售价进行报价，经销商不得擅自降低网络报价。2016 年至 2018 年，通过召开地区协力会、微信通知等方式限制经销商销售雷克萨斯重点

¹¹ 对 7 家奥迪经销商分别处上一年度相关市场销售额 1%至 2%的罚款；对主动报告并提供重要证据的湖北奥泽免除处罚，对华星汉迪按照上一年度相关市场销售额的 1%减轻 50%的处罚；对违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的武汉奥嘉不予处罚。

车型最低转售价格。

江苏省市场监督管理局认为，丰田汽车统一经销商网络报价、限定经销商转售商品最低价格的行为，违反了《反垄断法》的相关规定，责令其停止违法行为，并处以罚款 87,613,059.48 元。

(3) 长安福特汽车有限公司垄断协议

2013 年至 2017 年，长安福特汽车有限公司通过制定并下发《价格表》、要求经销商签订《价格规范自律协议》、制定车展期间价格政策以及限制经销商网络最低报价等方式，与经销商达成了限定向第三人转售整车最低价格的垄断协议，并通过扣除保证金、暂停供货等措施对不按最低价格政策销售汽车的经销商进行处罚。

市场监管总局认为，长安福特汽车有限公司限定经销商整车最低转售价格的行为违反了《反垄断法》，责令长安福特汽车有限公司停止违法行为，并处以罚款 1.628 亿元。

4. 轴辐协议案例

(1) 湖南娄底固定新车费率折扣案

2007 年 6 月，湖南娄底市保险行业协会牵头，组织平安财险娄底中心支公司等 11 家财险公司与湖南瑞特保险经纪有限公司共同组建娄底市新车保险服务中心，由娄底市保险协会领导，11 家财险公司先后与该中心签订“合作协议”，规定所有新车保险业务必须集中在娄底新车保险服务中心办理，并划分了各公司在娄

底市新车保险业务中的市场份额，在娄底新车保险服务中心外办理新车保险业务，按实收保费的 2 倍处以违约金，同时扣减当年市场份额 1 个百分点。2009 年 7 月，娄底市保险行业协会牵头组织 10 家财险公司签订《娄底市保险业机动车辆保险费率优惠标准自律公约》，规定各财险公司对新车保险不得给予任何费率折扣和优惠，违反规定每单处违约金 1000 元。2009 年 12 月，娄底市保险行业协会再次牵头组织 10 家财险公司签订自律公约，再次规定各签约公司对使用年限 1 年以内的新车不得给予任何费率折扣或优惠，违者将处该单保费 2 倍的违约金。2010 年 6 月，10 家财险公司与湖南瑞特保险经纪公司续签合作协议并约定，各公司不得在新车保险服务中心场外出单，特殊情况需要场外出单的，须报新车保险服务中心同意，并用新车保险服务中心工号出单，各公司应严格遵守娄底市保险行业协会牵头的自律公约。2011 年 12 月，大地财险娄底市支公司加入该公约。2012 年 4 月，娄底市保险行业协会组织召开 11 家财险公司和新车保险服务中心参加的约定新车商业保险费率统一优惠折扣的会议，对“两主两附”投保的新车商业险统一给予 95% 的优惠。之后，11 家财险公司全部执行 95% 的折扣优惠。通过上述协议安排，形成了以保险经纪公司为“轴心”、涉案财险公司为“轴辐”的轴辐协议。

湖南省物价局认为，娄底市保险行业协会、湖南瑞特保险经纪有限公司和娄底市 11 家财险公司的行为违反了《反垄断法》的

有关规定，属于排除、限制竞争的垄断行为，决定给予娄底市保险行业协会罚款 20 万元、平安财险娄底支公司、天安财险娄底支公司、太平洋财险娄底支公司、都邦财险娄底支公司等 6 个单位共计罚款 219 万元的行政处罚。其余 5 家财险公司，鉴于在娄底保险市场所占份额较小，且在调查中提供了关键证据，按《反垄断法》的有关规定依法免除经济处罚。湖南瑞特保险经纪有限公司的违法问题，移交有关部门处理。

（2）信雅达等三家密码器企业垄断协议案

2010 年 10 月，人民银行合肥中心支行确定信雅达等 3 家企业为安徽省范围内推荐使用支付密码器供应商。2010 年 12 月，3 家公司和安徽省 20 家银行业金融机构共同参加人民银行合肥中心支行组织召开的安徽省支付密码推广工作会议，就支付密码器销售市场分配、产品型号、市场价格、推广宣传等事项达成一致意见。在推广实施过程中，3 家企业向相对应的银行业金融机构不交叉供货，在安徽省分割了支付密码器销售市场。

安徽省工商局认为，3 家企业以人民银行合肥中心支行行政限定为由，积极组织实施划分销售对象来分割支付密码器销售市场。3 家企业之间虽然没有直接签订书面协议，但在实际经营活动中，共同参加了人民银行合肥中心支行组织召开的相关会议进行意思联络，一致按照分配方案划分的对象对应销售且不交叉供货，一致固定和调整销售价格，统一支付和取消代理服务费，共同开

展宣传推广活动和应对媒体负面报道危机并承担相关费用等多项协同一致行为，排除、限制了竞争。

二、滥用市场支配地位的识别和防范

我国保险市场的保险机构数量众多¹²，市场竞争相对比较充分，因此保险行业滥用市场支配地位的案件较为少见。但我国保险市场的市场集中度总体维持在较高的水平，龙头保险企业的市场集中度较高，占据绝对的市场地位优势，因此保险企业在某一地区的相关市场领域仍可能被认定为具有市场支配地位¹³，仍存在垄断违规风险；在推出新类别保险产品时，在某一时间段内不排除某一保险企业具有市场支配地位的可能性，建议一并予以关注，防范滥用市场支配地位的风险。

（一）禁止滥用市场支配地位

1. 市场支配地位的认定

（1）认定标准

经营者有下列情形之一的，可以推定具有市场支配地位：①一个经营者在相关市场的市场份额达到 1/2；②两个经营者在相关市场的市场份额合计达到 2/3 且均不低于 1/10；③三个经营者在相关市场的市场份额合计达到 3/4 且均不低于 1/10。公用企业

¹² 据不完全统计，截至 2023 年 3 月 31 日，中国保险市场共有 13,607 家保险机构，其中保险集团（控股）公司 13 家，保险公司 181 家（其中财产保险公司 88 家，人身保险公司 93 家），再保险公司 14 家，保险资产管理公司 34 家（含 1 家正在筹建中），保险专业代理公司（含集团）1728 家，保险兼业代理公司 10763 家，保险经纪公司（含集团）496 家，保险公估机构 378 家。

¹³ 根据人保集团年报，截至 2022 年 12 月 31 日，人保财险在财产保险市场占有率为 32.7%，为行业首位，人保寿险和人保健康在人身保险市场占有率为 4.2%（其中人保寿险占比 2.9%、人保健康占比 1.3%）。在具体某一险种或某一地区相关市场内，有关子公司的市场份额可能更高。有关相关市场的确定方式，见前述脚注 1。

领域¹⁴、互联网领域¹⁵等特殊市场领域的经营者更容易被推定具有市场支配地位。

（2）法律法规依据

《反垄断法》第二十三条、第二十四条

《禁止滥用市场支配地位行为规定》第六条至第十三条

《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》第十一条

2. 滥用市场支配地位的行为类型

（1）合规要求

经营者拥有市场支配地位本身并不违法，但如滥用市场支配地位则会引发垄断违规风险。拥有市场支配地位的经营者不得从事下列滥用市场支配地位的行为：①以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品；②没有正当理由，以低于成本的价格销售商品；③没有正当理由，拒绝与交易相对人进行交易；④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；⑤没有正当理由搭售商品，或者在交易时附加其他不合理的交易条件；⑥没有正当理由，对条件相同的交

¹⁴ 关系国民经济命脉和国家安全的公用企业（如供水、供电、供气、供热、电信、有线电视、邮政、交通运输、烟草等）以及依法实行特许经营和专营专卖的行业，由于自然垄断属性、法律法规规定等因素，在相关市场一般具有市场支配地位，在相关市场容易被推定具有市场支配地位，垄断违规风险较高。

¹⁵ 网络平台经营者通过经营行为积累了平台内经营者、消费者等主体关于交易、支付、用户评价等海量数据，并掌握处理数据的能力，可以通过制定平台规则、设定算法、人工干预等方式决定平台内经营者及其商品的搜索排名及平台展示位置，从而控制平台内经营者可获得的流量，对其经营具有决定性影响，在相关市场容易被推定具有市场支配地位，容易产生滥用市场支配地位实施不公平价格行为、限定交易、拒绝交易、不合理搭售、附加不合理的交易条件、差别待遇等垄断行为，如平台二选一（指平台经营者要求平台内经营者不得在其他竞争性平台经营等不合理限制行为）、大数据杀熟（指互联网平台利用大数据和算法对用户进行画像分析，从而实行差异性价格行为）等。

易相对人在交易价格等交易条件上实行差别待遇等。

需要说明的是，并不是拥有市场支配地位的经营者实施了上述行为就必然会违反《反垄断法》，反垄断执法部门通常会遵循合理分析原则，从行为效果角度综合评价行为的合理性和行为的反竞争效果，并最终得出违法性认定的结论。

（2）法律法规依据

《反垄断法》第二十二条

《禁止滥用市场支配地位行为规定》第十四条至第二十一条

（二）保险行业常见的滥用市场支配地位风险

如前所述，我国保险市场的保险机构数量众多，市场竞争相对比较充分，滥用市场支配地位的案件较为少见，但因龙头保险企业的市场集中度较高，在某一地区、某一险种的相关市场领域仍可能被认定为具有市场支配地位，仍存在垄断违规风险；在推出新类别保险产品时，在某一时间段内不排除某一保险企业具有市场支配地位的可能性，建议一并予以关注。结合近年来保险行业有关滥用市场支配地位案件的处罚情况，保险行业常见的滥用市场支配地位风险主要如下：

1. 没有正当理由限定交易的风险

保险公司可能主动或者被动地存在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的情形：（1）保险公司可能主动利用其优势地位从事限定交易行为，

例如在保险理赔中，保险公司利用其保险理赔的优势地位，限定投保人 or 受益人只能接受其指定的经营者提供的商品或服务；(2) 保险公司可能被动构成限定交易行为，例如航空公司与保险公司达成意外险和延误险方面的排他性合作，消费者在该平台购买机票只能搭售该保险公司的意外险和延误险，则该航空公司可能被认定为滥用市场支配地位，保险公司并非滥用市场支配地位情形下被处罚的一方，但可能因航空公司受处罚而影响相关业务。

2. 没有正当理由搭售商品的风险

保险公司还可能不存在没有正当理由搭售商品的滥用市场支配地位的风险。例如，保险公司在销售摩托车、电动车交强险或航意险时搭售商业险、银行机构在开展相关业务时要求消费者必须购买人身意外保险等。对于保险公司在销售保险产品时搭售另一种产品的，如保险公司具有市场支配地位且行为无正当理由，则可能被认定为滥用市场支配地位；对于银行在开展业务时搭售保险产品的，保险公司并非滥用市场支配地位情形下被处罚的一方，但可能因银行受处罚而影响相关业务。

(三) 防范滥用市场支配地位的合规管理措施

1. 应结合《反垄断法》《禁止滥用市场支配地位行为规定》等法律法规规定的市场支配地位的认定标准，持续监测自身在相关市场的份额情况，评估自身是否具有市场支配地位。需要注意的是，经营者在对外宣传以及内部文件、报告中关于自身市场地位

等信息的夸大性陈述或者误导性宣传，可能会引起反垄断举报或者诉讼风险。

2. 如在相关市场具有市场支配地位的，应当对自身经营策略给予充分关注，谨慎考量交易价格、交易条件、交易对象等方面的商业安排，重点关注以下行为，避免滥用市场支配地位：（1）没有正当理由，避免利用保险理赔的优势地位，限定投保人 or 受益人只能接受其指定的经营者提供的商品或服务；（2）没有正当理由，不得在销售保险产品时搭售另一种产品（例如不得在销售交强险或者航意险时搭售商业险），如使用搭售模式的，应允许消费者可分别购买单项商品；（3）在推广新的保险产品时，由于市场上竞争者有限，存在被认为具有市场支配地位的可能性，因此对投保人健康状况、年龄、工作环境等条件的限定要有合理解释，避免无正当理由拒绝特定群体的投保需求；（4）对于交易安全、交易成本、规模和能力、信用状况、所处交易环节、交易持续时间等方面无实质差别的交易相对人，要避免对其在同险种的保费、保率、折扣、付款方式等方面进行差别待遇。

3. 避免其他可能滥用市场支配地位的行为。

（四）滥用市场支配地位案例

1. 中保财险宁夏分公司不正当竞争案

中保财险宁夏分公司在玻璃碎险理赔中指定使用福耀玻璃。国家工商局认为，保险公司及其分支机构在保险经营活动中利用

保险理赔的优势地位限定投保人或者受益人在汽车修理中接受其指定的经营者提供的汽车零配件和维修服务的行为，排挤了其他经营者的公平竞争，限定了投保人或者受益人选择自由，违反了当时的《反不正当竞争法》有关反垄断条款和国家工商行政管理局《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》的相关规定，构成限制竞争行为。¹⁶

2. 农业银行内蒙古自治区分行涉嫌滥用市场支配地位案

2013年11月至2015年12月，农业银行内蒙古自治区分行是内蒙古自治区唯一一家开展“金融扶贫富民工程”贷款的金融机构，涉嫌具有内蒙古自治区“金融扶贫富民工程”贷款业务市场支配地位，该银行分支机构在开展金融扶贫富民工程贷款时，要求贷款农牧户必须购买人身意外伤害保险，否则不予发放贷款，涉嫌“没有正当理由搭售商品，或者在交易时附加其他不合理的交易条件”的滥用市场支配地位行为。

农业银行内蒙古自治区分行在接受调查过程中要求下属支行停止办理农牧户贷款代理保险业务，采取退还保费、建立农牧户阳光办贷卡制度等措施积极整改，内蒙古自治区工商行政管理局于2018年1月决定对其中止调查；因农业银行内蒙古自治区分行在规定的时限内履行了整改承诺，内蒙古自治区工商行政管理局

¹⁶ 《国家工商行政管理局关于中保财产保险有限公司宁夏分公司在玻璃碎险理赔中指定使用福耀玻璃是否构成不正当竞争行为问题的答复》（工商公字〔1999〕第176号）。

于 2018 年 8 月作出终止调查决定。

3. 非金融机构相关案例

(1) 阿里巴巴集团滥用市场支配地位案

自 2015 年以来，阿里巴巴集团滥用在中国境内网络零售平台服务市场的支配地位，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，采取多种奖惩措施保障“二选一”要求执行。

市场监管总局认为，阿里巴巴集团实施“二选一”行为排除、限制了中国境内网络零售平台服务市场的竞争，构成《反垄断法》禁止的“没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易”的滥用市场支配地位行为，责令阿里巴巴集团停止违法行为，并处以 2019 年中国境内销售额 4557.12 亿元 4% 的罚款计 182.28 亿元。

(2) 美团滥用市场支配地位案

2018 年以来，美团滥用在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场的支配地位，以实施差别费率、拖延商家上线等方式，促使平台内商家与其签订独家合作协议，并借助数据、算法等技术手段，通过收取独家合作保证金、采取多种惩罚性措施保障“二选一”行为的实施。

市场监管总局认为，美团的行为排除、限制了相关市场竞争，构成《反垄断法》禁止的“没有正当理由，限定交易相对人只能与

其进行交易”的滥用市场支配地位行为，责令美团停止违法行为，全额退还独家合作保证金 12.89 亿元，并处以其 2020 年中国境内销售额 1147.48 亿元 3%的罚款计 34.42 亿元。

三、经营者集中风险的识别和防范

(一) 经营者集中申报

1. 经营者集中情形

(1) 认定标准

经营者合并、经营者通过取得股权或者资产的方式取得对其他经营者的控制权、经营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的，构成经营者集中。通常而言，企业合并、股权收购、新设合营企业¹⁷、专利联营、交叉持股、资产收购、技术控制、人事安排等均有可能构成经营者集中。

在判断经营者是否取得对其他经营者的控制权或者能够施加决定性影响时，应综合考虑股权结构、三会表决机制、交易目的、经营者之间的商业安排或其他合作关系、是否在公司治理层面取得被并购方日常经营管理事项或者战略决策事项的管理决策权等因素。如并购方仅在公司治理层面取得惯常的小股东保护权利(如就章程修订、增减资和合并清算分立等事项的一票否决权)，通常

¹⁷ 对于新设合营企业，如果至少有两个经营者共同控制该合营企业，则构成经营者集中；如果仅有一个经营者单独控制该合营企业，其他经营者没有控制权，则不构成经营者集中。

不被认为取得被并购方的控制权；但如果并购方就被并购方的高级管理人员任免、年度商业计划及财务预算等经营管理事项或者战略决策事项取得一票否决权，此种情况下即使收购少数股权也可能被认为取得了被并购方的控制权，从而构成经营者集中。¹⁸

（2）法律法规依据

《反垄断法》第二十五条

《国务院关于经营者集中申报标准的规定(2018 修订)》第二条

《经营者集中审查规定》第四条、第五条

《经营者集中反垄断合规指引》第四条

《国家市场监督管理总局反垄断局关于经营者集中申报的指导意见(2018 修订)》第一条、第三条、第四条

2. 经营者集中申报标准和申报时间

（1）合规要求

经营者实施经营者集中行为前，应当评估集中行为是否达到了国务院规定的经营者集中申报标准；如达到，经营者应当在签署集中协议后、实施集中前向市场监管总局反垄断局进行申报，未申报的不得实施集中。符合简易案件标准的经营者集中，申报人可以申请作为简易案件申报；未申请的，应作为非简易案件申

¹⁸ 【处罚案例】2018 年 9 月，北京车胜（滴滴全资子公司）与时空电动车签署《杭州快途汽车服务有限公司章程》，设立合营企业杭州快途汽车服务有限公司，北京车胜持股 3.23%，时空电动车持股 96.77%。国家市场监管总局认为，北京车胜与时空电动车设立合营企业，分别持股 3.23%和 96.77%，共同控制合营企业，属于《反垄断法》第二十条规定的经营者集中，但未进行申报，构成违法实施经营者集中，给予北京车胜与时空电动车 50 万元罚款的行政处罚。

报。经营者集中被附加限制性条件批准的，经营者应当严格遵守限制性条件。经营者集中被禁止的，经营者不得实施集中。未依法申报、申报后未经批准实施集中、违反附加限制性条件或禁止集中的决定的，可能面临行政处罚甚至恢复至集中前状态的风险。

经营者集中达到下列标准之一的应事先进行申报：①参与集中的所有经营者上一会计年度在全球范围内的营业额合计超过100亿元，且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过4亿元；②参与集中的所有经营者上一会计年度在中国境内的营业额合计超过20亿元，且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过4亿元。

需要关注的是：①参与集中的经营者的营业额包括该经营者以及申报时与该经营者存在直接或者间接控制关系的所有经营者的营业额总和，但是不包括上述经营者之间的营业额，即**参与集中的经营者的营业额以“集团”为统计口径**。例如，作为收购方的A企业上一会计年度中国境内营业额仅为2亿元，但A企业所属的B集团上一会计年度中国境内营业额达到申报标准，在判断是否达到申报标准时应当按照B集团营业额计算。②市场监管总局于2022年6月27日发布了《国务院关于经营者集中申报标准的规定（修订草案征求意见稿）》，提高了申报的营业额标准并引入了新的申报标准¹⁹，目前上述制度尚未正式出台，建议持续关注。

¹⁹ 提高申报的营业额标准：（一）参与集中的所有经营者上一会计年度在全球范围内的营业额合计超过120亿元人民币

如该制度正式出台，后续相关企业在从事投资并购时，应注意不能因合并方或目标公司的营业额不足 8 亿元而认为无需申报，需结合其市值(估值)和中国/全球营业额比值情况进行进一步评估。

(2) 法律法规依据

《反垄断法》第二十六条

《国务院关于经营者集中申报标准的规定(2018 修订)》第三条

《经营者集中审查规定》第八条至第十一条、第十九条至第二十条

《金融业经营者集中申报营业额计算办法》第二条至第三条、第七条、第八条规定

《经营者集中反垄断合规指引》第五条、第十条至第十三条、第十七条、第十九条

《国家市场监督管理总局反垄断局关于经营者集中申报的指导意见(2018 修订)》第二条、第五条至第九条、第十三条至第十四条、第十七条至第十八条

《国家市场监督管理总局反垄断局关于经营者集中简易案件

币，并且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过 8 亿元人民币；(二)参与集中的所有经营者上一会计年度在中国境内的营业额合计超过 40 亿元人民币，并且其中至少两个经营者上一会计年度在中国境内的营业额均超过 8 亿元人民币。

引入新的申报标准：同时满足下列条件的，经营者应当事先向国务院反垄断执法机构申报，未申报的不得实施集中：

(一) 其中一个参与集中的经营者上一会计年度在中国境内的营业额超过 1000 亿元人民币；(二) 合并方式中的合并对方或股权收购/资产收购或以合同方式取得控制权中的其他经营者市值(或估值)不低于 8 亿元人民币，并且上一会计年度在中国境内的营业额占其在全球范围内的营业额比例超过三分之一。

申报的指导意见(2018 修订)》第二条

3. 经营者集中申报的豁免

(1) 豁免标准

参与集中的一个经营者拥有其他每个经营者 50%以上有表决权的股份或者资产的，或者参与集中的每个经营者 50%以上有表决权的股份或者资产被同一个未参与集中的经营者拥有的，经营者可以不向市场监管总局申报。

(2) 法律法规依据

《反垄断法》第二十七条

《经营者集中反垄断合规指引》第五条

《国家市场监督管理总局反垄断局关于经营者集中申报的指导意见》第二十五条

4. 经营者集中申报的审查程序

(1) 审查程序

①**提交材料**：申报人将申报书、集中对相关市场竞争状况影响的说明、集中协议、参与集中的经营者经会计师事务所审计的上一会计年度财务会计报告等文件、资料通过经营者集中申报系统线上提交给市场监管总局，市场监管总局或其指定的省级市场监督管理局核查申报文件、资料是否完备。

②**补充材料**：提交材料不完备的，市场监管总局或其指定的省级市场监督管理局线上通知申报人在规定的期限内补充材料，

申报人逾期未补交文件、资料的，视为未申报。

③**通知立案**：提交材料完备的，市场监管总局或其指定的省级市场监督管理局线上通知申报人立案，并线上发送《立案通知书》。

④**初步审查**：市场监管总局或其指定的省级市场监督管理局自立案之日起 30 日内完成初步审查，做出是否实施进一步审查的决定，并线上通知申报人。对于简易程序申报案件而言，立案后将在市场监管总局执法二司的网站上对相关案件进行公示，公示期为 10 天。

⑤**进一步审查**：需要实施进一步审查的，反垄断局自决定之日起 90 日内完成审查，做出是否禁止经营者集中的决定，并线上通知申报人，发送《不实施进一步审查决定书》。

⑥**延长审查**：适用简易程序的案件一般不会进入此阶段。对于适用普通程序的案件而言，有下列情形之一的，由反垄断局书面通知申报人延长进一步审查的期限，时间最长不超过 60 日：a. 经营者同意延长审查期限的；b. 经营者提交的文件、资料不准确，需要进一步核实的；c. 经营者申报后有关情况发生重大变化的。

⑦**中止审查**：有下列情形之一的，反垄断局可以决定中止计算经营者集中的审查期限，并书面通知经营者：a. 经营者未按照规定提交文件、资料，导致审查工作无法进行；b. 出现对经营者集中审查具有重大影响的新情况、新事实，不经核实将导致审查工

作无法进行；c. 需要对经营者集中附加的限制性条件进一步评估，且经营者提出中止请求。自中止计算审查期限的情形消除之日起，审查期限继续计算。

⑧审查结束：经营者集中反垄断审查工作结束，由反垄断局将审查决定线上通知申报人，并将禁止经营者集中的决定或者对经营者集中附加限制性条件的决定向社会公布。

因经营者集中的情况不尽相同，所经历的审查程序可能会有所区别。通常而言，立案后，简易案件一般为 1 个月审结，无竞争担忧的普通案件一般为 4-5 个月审结，但因新《反垄断法》引入了中止审查制度，可能会对总体审查时限造成一定影响。

(2) 法律法规依据

《反垄断法》第二十八条至第三十二条

《经营者集中审查规定》第十二条至第十五条、第二十二条至第二十七条

《经营者集中反垄断合规指引》第六条、第七条

《国家市场监督管理总局反垄断局关于经营者集中申报的指导意见(2018 修订)》第二十条

《国家市场监督管理总局反垄断局关于经营者集中简易案件申报的指导意见(2018 修订)》第一条

(二) 与保险资金运用相关的经营者集中申报

保险公司和保险资产管理公司通常体量较大、营业额较高，

保险资金运用较容易触发经营者集中申报的标准。从以往案例来看，保险资金运用的经营者集中申报主要集中在合资设立保险公司、股权投资或者金融行业并购等方面，如中国平安入股深发展银行、中国人寿收购广发银行股权、中国平安人寿收购新方正集团股权等。近年来，保险资金也正在向与保险行业相关的医疗、康养以及科技等行业领域进行投资²⁰，资产管理行业的申报案件也逐步增加²¹，多数案件作为简易案件进行申报。²²随着反垄断监管的不断强化和经营者集中申报规定的不断完善，保险公司和保险资产管理公司应当定期关注保险资金运用相关的经营者集中申报要求，及时履行经营者集中申报义务，避免处罚风险。

（三）防范经营者集中垄断违规风险的合规管理措施

1. 应当重视经营者集中申报，从投前管理、项目管理、合规体系建设等层面对经营者集中进行规制和关注。在投资并购决策和执行流程中应当嵌入经营者集中反垄断合规审核程序，在实施经营者集中行为前应主动对经营者集中行为是否触发申报义务进行

²⁰ 涉及的细分领域包括医疗器械、医疗科技、医疗诊断、医药、康养、医养产业、医疗供应链和医疗服务等，例如与医疗养老相关的经营者集中申报包括：（1）格力金投投资阳普医疗，完成后股比 10.86%，第一大股东放弃表决权（单独控制）；（2）华润医疗收购淮阴医院 80% 股权；（3）重庆医药收购重庆长圣医药股权（共同控制）；（4）国投健康与中核集团在苏州新设合营企业打造健康养老综合体（新设合营）；（5）华润健康（深圳）与广州船舶工业新设合营企业（广船医院及广船养老院）；（6）老百姓大药房 100% 收购赤峰仁川大药房；（7）美年大健康以发行股份的方式购买慈铭体检 72.22% 的股份等。

²¹ 例如：（1）熙维资本收购西安怡康医药（共同控制）；（2）德晖投资（远洋）收购大信商用信托 70% 股权；（3）春华资本股权投资美赞臣在华六家业务公司；（4）中金资本与湖南财信金融控股新设合营企业；（5）高瓴资本对贵州金沙窖酒股权投资 25.791%（共同控制）等。

²² 安盛保险收购安盛天平财险股权、MS&AD 保险集团收购交银康联寿险股权、保时捷与慕尼黑再保险新设合营企业、黑石集团主导财团收购大家保险部分资产、永旺金融服务株式会社收购安联寿险日本有限公司股权、安顾集团与北京外企人力资源服务公司新设合营企业、安顾集团收购天津易和科技股权、安顾集团收购泰山财险股权、戴姆勒与瑞士再保险集团新设合营企业、比利时富杰保险收购太平再保股权等案件的执法机关均为国家市场监督管理总局，均作为简易案件申报，经简易案件公示后获得了无条件批准经营者集中。

评估，提早做好申报准备以及相应风险防范措施，并按照以下情形分别处理：（1）达到申报标准的，应在签署集中协议后、实施集中前向市场监管总局反垄断局进行申报；（2）符合简易案件申报标准的，适用简易程序进行申报；（3）未达到申报标准，但具有或者可能具有排除、限制竞争的效果，评估是否主动进行申报，或者考虑及时调整交易计划、交易结构或者采取其他必要措施减少交易可能对市场竞争产生的不利影响；（4）在正式申报前，可以考虑就拟申报的经营者集中向市场监管总局书面申请商谈，避免未达到申报标准的经营者集中引发调查而增加交易的不确定性；（5）涉及海外并购等经营者集中事项的，还需要一并评估海外经营者集中申报事宜。

2. 建议重点关注下列经营者集中：（1）与上一会计年度中国境内营业额超过 4 亿元的经营者合并；（2）收购上一会计年度中国境内营业额超过 4 亿元的经营者的股权或者资产；（3）与上一会计年度中国境内营业额超过 4 亿元的经营者共同收购其他经营者的股权或者资产；（4）通过合同等方式取得上一会计年度中国境内营业额超过 4 亿元经营者的控制权或者能够对其施加决定性影响；（5）与上一会计年度中国境内营业额超过 4 亿元的经营者新设合营企业；（6）交易金额巨大或者可能对市场产生重大影响，受到业内广泛关注的经营者集中。后续如申报标准修改，4 亿元标准需相应调整。特别需要注意的是，市场监管总局于 2022 年 6 月

27 日发布的《国务院关于经营者集中申报标准的规定(修订草案征求意见稿)》提高了申报的营业额标准并引入了新的申报标准，目前上述制度尚未正式出台，建议持续关注。如该制度正式出台，未来在评估交易是否触发经营者集中申报时，除了按照提高后的营业额标准考虑是否需要申报之外，还需要结合目标公司的市值（估值）和中国/全球营业额比值情况等因素进行综合评估。

3. 目前经营者集中的交易模式日益多样化，即使不属于典型情形的也可能构成经营者集中，因此需要准确理解“控制权”概念，结合股权结构、三会表决机制、交易目的、经营者之间的商业安排或其他合作关系、是否在公司治理层面取得被并购方日常经营管理事项或者战略决策事项的管理决策权等因素综合考量是否已取得控制权或者能否施加决定性影响，谨慎判断经营者集中情形，时刻警惕经营者集中申报义务的履行，管控应报未报的合规风险。

4. 计算经营者集中申报营业额较为专业、复杂，可能会耗费大量的时间和成本，也需要法律人员、会计人员等专业人员的介入，建议为营业额数据的计算预留出充裕的时间，确保计算结果的准确性，避免因计算失误而误判经营者集中未达到申报标准，导致出现应报未报的情形。

5. 鉴于《反垄断法》新引入了中止审查制度即“停钟”制度，建议合理规划交易时间表，做好交易的时间管理、为获得反垄断

批准预留更多的时间。建议在交易协议中约定经营者集中审查相关条款，例如交易双方应当在审查过程中积极配合、尽合理努力在审查机关规定的时限内按要求递交相关文件和材料；交易协议以市场监管总局审查认定经营者集中不具有排除、限制竞争效果之日起生效等。同时，建议在交易协议中合理设置最后期限日条款，约定交易完成的最后期限以及交易先决条件在最后期限仍未能满足时的相应处理方式。

（四）违法实施经营者集中案例

1. 中华联合保险和上海云鑫创投设立合营企业未依法申报案

中华联合保险和上海云鑫创投设立合营企业农联中鑫科技股份有限公司，分别持股 60%和 40%，取得合营企业的共同控制权，应当进行经营者集中申报但未予申报，构成违法实施经营者集中。市场监管总局决定对合营双方分别处以 50 万元的罚款。

2. 慕尼黑再保险收购卡万塔股权未依法申报案

2019 年 7 月，慕尼黑再保险收购卡万塔 15%股权并取得共同控制权，属于《反垄断法》规定的经营者集中；根据慕尼黑再保险与绿投集团 2018 年的全球营业额与中国境内营业额情况，已达到国务院规定的经营者集中申报标准，应当进行申报。2019 年 12 月，卡万塔完成股权变更登记，但在此之前未依法申报，构成违法实施经营者集中。市场监管总局就慕尼黑再保险收购卡万塔股权对市场的影响进行了评估，认为该项经营者集中不会产生排除、

限制竞争的效果，决定对慕尼黑再保险罚款 30 万元。

3. 非金融类企业相关案例

违法实施经营者集中除面临行政处罚²³外，还可能面临被禁止经营者集中、甚至恢复至集中前状态的风险，例如腾讯控股收购中国音乐集团股权被责令恢复相关市场竞争状态²⁴、虎牙与斗鱼被禁止经营者集中²⁵、可口可乐公司与中国汇源被禁止经营者集中²⁶等，建议予以重视。

四、行政垄断的识别和防范

（一）禁止参与行政垄断

1. 合规要求

²³ 【处罚案例】阿里巴巴投资有限公司通过多种方式取得银泰商业（集团）有限公司 73.79%的股权，并于 2017 年 6 月完成交割，在此之前未向市场监管总局申报，构成未依法申报违法实施的经营者集中，但不具有排除、限制竞争的效果，市场监管总局依法对阿里巴巴投资有限公司处以罚款 50 万元。

²⁴ 【处罚案例】2016 年 7 月，腾讯控股将 QQ 音乐业务投入中国音乐集团，获得中国音乐集团 61.64%股权，取得对中国音乐集团单独控制权。2016 年 12 月，整合后的中国音乐集团更名为腾讯音乐娱乐集团。2017 年 12 月，交易完成股权变更登记手续。腾讯控股与中国音乐集团 2015 年全球及中国境内营业额达到申报标准，应当予以申报，但申报义务人在未向市场监管总局申报并获得批准的情况下实施了集中，构成违法实施经营者集中。

市场监管总局认为，该案相关市场为中国境内网络音乐播放平台市场，正版音乐版权是网络音乐播放平台运营的核心资产和关键性资源，2016 年腾讯和中国音乐集团在相关市场份额分别为 30%和 40%左右，腾讯通过与市场主要竞争对手合并，获得较高的市场份额，集中后实体占有的独家曲库资源超过 80%，可能有能力促使上游版权方与其达成更多独家版权协议，或要求给予其优于竞争对手的交易条件，也可能有能力通过支付高额预付金等版权付费模式提高市场进入壁垒，对相关市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果。据此，市场监管总局对腾讯处以 50 万元顶格罚款，并责令腾讯及关联公司采取 30 日内解除独家音乐版权、停止高额预付金等版权费用支付方式、无正当理由不得要求上游版权方给予其优于竞争对手的条件等措施恢复相关市场竞争状态。

²⁵ 【处罚案例】腾讯在上游网络游戏运营服务市场份额超过 40%，排名第一；虎牙和斗鱼在下游游戏直播市场份额分别超过 40%和 30%，排名第一、第二，合计超过 70%。腾讯已具有对虎牙的单独控制权和与斗鱼的控制权。如虎牙与斗鱼合并，将使腾讯单独控制合并后实体，进一步强化腾讯在游戏直播市场的支配地位，同时使腾讯有能力和动机在上下游市场实施闭环管理和双向纵向封锁，具有或者可能具有排除、限制竞争效果，不利于市场公平竞争、可能减损消费者利益，也不利于网络游戏和游戏直播市场规范健康持续发展。市场监管总局决定禁止此项经营者集中。

²⁶ 【处罚案例】商务部认为，可口可乐公司收购中国汇源的经营集中将对竞争产生不利影响，集中完成后可口可乐公司可能利用其在碳酸软饮料市场的支配地位，搭售、捆绑销售果汁饮料，或者设定其他排他性的交易条件，集中限制果汁饮料市场竞争，导致消费者被迫接受更高价格、更少种类的产品；同时，由于既有品牌对市场进入的限制作用，潜在竞争难以消除该等限制竞争效果；此外，集中还挤压了国内中小型果汁企业生存空间，给中国果汁饮料市场竞争格局造成不良影响。商务部决定禁止此项经营者集中。

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不得滥用行政权力从事下列行为：（1）限定或者变相限定单位或个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品和服务；（2）通过与经营者签订合作协议、备忘录等方式，妨碍其他经营者进入相关市场或者对其他经营者实行不平等待遇；（3）妨碍商品在地区之间的自由流通；（4）排斥或者限制经营者参加招标投标以及其他经营活动；（5）排斥、限制、强制或者变相强制外地经营者在本地投资或者设立分支机构；（6）强制或者变相强制经营者从事反垄断法规定的垄断行为；（7）以办法、决定、公告、通知、意见、会议纪要、函件等形式，制定、发布含有排除、限制竞争内容的规定。

经营者不得接受行政命令而达成垄断协议或者滥用市场支配地位。在现行反垄断监管体系项下，经营者因行政机关等主体滥用行政权力而达成垄断协议或者滥用市场支配地位的，并不能成为其免责事由，经营者仍需承担相应的法律责任；如经营者能够证明其受行政机关等主体滥用行政权力强制或者变相强制达成垄断协议或者滥用市场支配地位的，可以申请从轻或者减轻处罚。

2. 法律法规依据

《反垄断法》第三十九条至第四十五条

《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》第四条至第十条

《禁止垄断协议规定》第四十六条

《禁止滥用市场支配地位行为规定》第四十一条

（二）保险行业常见的行政垄断风险

结合近年来保险行业涉及的行政垄断案件，行政机关等主体大多通过发布文件直接指定保险公司、保险经纪公司，或者通过投标或竞争性谈判等程序指定保险公司、保险经纪公司或指定“共保体”等方式，实施滥用行政权力“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“制定含有排除、限制竞争内容的规定”等行政垄断行为，保险公司、保险经纪公司因参与行政机关的行政垄断行为，被反垄断执法机构认定达成垄断协议进而遭受行政处罚，主要涉及安全生产责任保险、团体意外伤害保险、环境污染责任保险、老年人意外伤害综合保险等业务。

（三）防范参与行政垄断的合规管理措施

反行政垄断主要是针对行政机关等主体提出的合规义务，但保险行业由行政机关等主体组织的行政垄断行为多发，在现行反垄断监管体系项下，保险公司、保险经纪公司等参与上述行政垄断行为仍需承担相应的法律责任；此外，如行政机关等主体被认定构成行政垄断，还可能导致项目协议无效、项目停滞或终止等损失。因此，保险公司、保险经纪公司等也应做好防范参与行政垄断行为的相关工作，避免垄断违规风险和潜在损失。

1. 熟练掌握《反垄断法》禁止行政机关等主体滥用行政权力实施排除、限制竞争的行为方式，避免因参与行政机关等主体组织的行政垄断行为而遭受行政处罚。

2. 熟练掌握保险行业常见的行政垄断行为，对于行政机关等主体提出的达成垄断协议或者滥用市场支配地位的要求，需加强沟通，向行政机关提示有关风险。

3. 如保险公司因行政机关行政命令而达成垄断协议或者滥用市场支配地位的，应积极抗辩、证明行政机关等主体存在滥用行政权力强制或者变相强制等行为，或者参考《公平竞争审查制度实施细则》第十七条的规定说明行政机关的行政命令符合相关豁免情形，争取从轻或者减轻处罚。

4. 不得为达成垄断协议或者滥用市场支配地位而采取游说、利诱等手段使行政机关等主体予以帮助、放纵、包庇等。

（四）行政垄断案例

1. 发布文件直接指定保险公司、保险经纪公司

（1）白银市人民政府滥用行政权力排除、限制竞争案

2012年2月，白银市人民政府办公室印发《关于城镇职工参加团体意外伤害保险意见的通知》，规定“团体意外伤害保险业务由市人力资源和社会保障局委托某保险公司白银分公司承办，市社会保险服务中心作为团体意外伤害保险的投保人具体管理，市、县区人寿保险公司负责本险种的签单投保、参保人员变更、案件

受理及赔付等工作；市、县区社会保险局负责保险费用的代扣代缴工作”，限定白银市城镇职工购买其指定的保险经营者提供的团体意外伤害保险。

甘肃省市场监管局认为，白银市人民政府的行为构成滥用行政权力“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”的行为，要求白银市人民政府主动整改，消除不良影响，废止涉案文件。

（2）榆林市环境保护局滥用行政权力排除、限制竞争案

2016年3月，榆林市环境保护局向所属各县区环保局、市环保局属单位、保险机构和相关企业下发《关于大力推进全市环境污染责任保险的工作方案》，指定长城保险经纪公司陕西省分公司为榆林市投保环境污染责任保险的企业提供保险经纪服务。

陕西省物价局认为，榆林市环境保护局的行为构成滥用行政权力“制定含有排除、限制竞争内容的规定”的行为。

（3）重庆市合川区教育委员会滥用行政权力排除、限制竞争案

2011年5月，重庆市合川区教育委员会下发《重庆市合川区教育委员会关于坚持民生导向服务教育事业加强中小学后勤服务管理工作的意见》，文件规定“全区中小学学生保险，统一由学子公司代理”。

重庆市市场监管局认为，重庆市合川区教育委员会的行为违

反了《反垄断法》关于行政机关“不得滥用行政权力，限定或者限制单位或者个人经营、购买、使用其指定的经营者提供的商品”的规定，要求重庆市合川区教委积极整改，废止涉案文件，消除不良影响。

（4）安徽省老龄工作委员会办公室滥用行政权力排除、限制竞争案

2014年8月，安徽省老龄工作委员会办公室与某保险公司安徽省分公司联合下发《关于实施“银龄安康行动”的通知》，要求全省老年人意外伤害综合保险由各市、县老龄办牵头组织推广，该保险公司各分支机构负责提供老年人保险保障产品及服务。2019年7月，两家单位再次联合下发《关于深入推进“银龄安康行动”的通知》，要求各市老龄办和该保险公司各市分公司把“银龄安康行动”作为一项长期任务坚持开展实施。

安徽省市场监管局认为，安徽省老龄工作委员会办公室的上述行为违反了《反垄断法》关于“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不得滥用行政权力，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”的规定。在调查过程中，安徽省老龄工作委员会办公室主动进行整改，制定出台《关于进一步做好老年人意外伤害保险工作的通知》，同时废止《关于实施“银龄安康行动”的通知》和《关于深入推进“银龄安康行动”的通知》，明确提出老年人意外伤害保险是具有

较强社会公益性的保险业务，要求各市在推广实施中不得限制其他市场主体平等参与竞争。

（5）荣成市海洋发展局滥用行政权力排除、限制竞争案

荣成市海洋发展局在山东省 2018 年至 2019 年安全生产责任保险试点工作有关文件已过期，且相关上级部门没有发布具有指定性质文件的情况下，在渔业捕捞许可证年审过程中，要求船东必须购买其指定的山东省渔业互保协会荣成办事处的渔船船东雇主责任险，否则不予年审。

山东省市场监督管理局认定，荣成市海洋发展局的行为违反了行政机关不得“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”的禁止性规定，构成滥用行政权力排除限制竞争。

2. 通过投标或竞争性谈判等程序指定保险公司、保险经纪公司

（1）石嘴山市应急管理局滥用行政权力排除、限制竞争案

2020 年，石嘴山市应急管理局牵头，通过发布文件、招标确定共保体确定江泰保险经纪有限公司宁夏分公司为石嘴山市安全生产责任保险统保项目保险的唯一供应商。2020 年 11 月，石嘴山市应急管理局作为监督方，参与签订《石嘴山市安全生产责任保险统保项目框架协议书》，成立了由人保财险宁夏分公司牵头、区内所有财险公司参加的安责险共保体，并约定“划分承保份额、统

一保险费率”等内容。2021年5月，石嘴山市应急管理局印发《关于认真做好安全生产责任保险投保工作的通知》，规定“对高危行业未投保安责险的，不予办理安全生产有关手续，各部门要加强与安责险经纪公司的沟通协作，此项工作纳入年度安全生产工作考核”等内容。

宁夏市场监管厅认为，石嘴山市应急管理局的行为构成滥用行政权力“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”以及“制定含有排除、限制竞争内容的规定”的行为，宁夏市场监管厅向石嘴山市人民政府发出《行政建议书》，建议石嘴山市人民政府责成石嘴山市应急管理局废止或修改有关文件，消除相关后果，严格落实公平竞争审查制度，规范行政行为，依法维护公平竞争的安责险市场环境。

（2）六安市安全生产监督管理局滥用行政权力排除、限制竞争案

六安市安全生产监督管理局通过竞争性谈判确认5家财产保险公司为候选人承保18个行业的安全生产责任保险，将全市市场划分为5个区域并明确了每家公司的承保区域，同时与5家公司约定“五统一”，即统一保险责任、统一保险费率、统一保险金额、统一理赔标准、统一浮动机制；5家公司如未执行“五统一”或超出划分的承保区域向投保企业收取保费的，一经发现取消其承保资格，并不得参加下一轮六安市安全生产责任保险投标活动。

安徽省工商行政管理局认为，六安市安全生产监督管理局的行为构成滥用行政权力“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”的行为，安徽省工商行政管理局向六安市人民政府发出行政建议书，人保财险六安市分公司被当地市场监督管理局处以罚没款共计 321.78 万元的处罚。

（3）海宁市住房和城乡建设局、海宁市应急管理局、原银保监会嘉兴监管分局海宁监管组滥用行政权力排除、限制竞争案

2021 年，海宁市住建局会同海宁市应急管理局、原银保监会嘉兴监管分局海宁监管组招标确定 4 家保险公司组成的共保体中标成为海宁市建筑施工领域安责险承保机构共保体，承保全市建筑施工安责险业务。2021 年 10 月，浙江省海宁市住建局等印发了《关于在建筑施工领域推行安责险工作的通知》，规定辖区内的新开工房屋建筑和市政基础设施工程，应当在开工前由相应的施工承包单位以项目为单位参保安责险，安责险的承包机构为共保体。2021 年 11 月，海宁市住建局下发《关于落实海宁市建筑施工领域安全生产责任险制度的补充通知》，明确海宁市建筑施工领域安责险承保共保体的组成、保险的办理地点，并要求所有符合施工许可证办理条件的新开工房屋建筑和市政基础设施工程均应在开工前以项目为单位进行参保，未按规定进行参保的将进行严格处罚。

浙江省市场监管局认为，当事人上述行为剥夺了建筑施工企业自主选择保险公司的权利，限制了共保体以外其他保险公司的

机会，构成滥用行政权力“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”的行为，据此向海宁市人民政府发出行政建议书，建议纠正滥用行政权力排除、限制竞争行为，废止或修改有关文件，恢复建筑施工安责险市场公平竞争，并将整改结果予以公告。

五、反垄断合规体系建设

结合近年来保险行业垄断违规案例多发以及多家保险公司、保险行业协会被行政处罚的情况来看，在现行反垄断监管体系项下，保险行业仍存在较大的垄断违规风险，保险公司应当高度重视反垄断合规管理，并结合自身业务性质、业务状况、经营规模、财务状况、员工人数及主要风险来源等实际情况进行反垄断合规体系建设，确保公司合规运营。

（一）建立健全反垄断合规审查机制

为落实事先预警、事中和事后审核的全流程管控，有效防范、及时识别、监测和发现垄断违规风险，子公司应当建立健全反垄断合规审查机制，将反垄断合规审查作为商业决策、合同签订、交易计划、项目运营等经营管理行为的必经程序，切实将反垄断合规要求嵌入具体业务流程，及时对不合规内容提出合规建议，从源头上防止、减少垄断违规行为的发生。

（二）定期排查、评估垄断违规风险

子公司可以定期开展排查、评估，通过加强信息化建设，依法

合规运用大数据等工具，加强对经营管理行为合规情况的监控和分析，全面识别和梳理经营管理活动中可能存在的垄断违规风险，重点管控反垄断执法频率较高领域的垄断违规风险，分析和评估垄断违规风险发生的可能性、影响程度、潜在后果及应对措施等。

（三）制定反垄断合规管理指引或合规手册等

子公司应当就自身业务流程和各个环节可能涉及的垄断违规风险场景进行梳理，制定反垄断合规管理指引、合规风险自查清单等文件，或者在现有合规手册、操作指引等文件中纳入反垄断合规的相关内容，有效指导业务部门的日常工作，确保业务运营合法合规。例如，对保险行业多发的垄断行为以及经营者集中申报事项，可考虑制定正面或者负面清单等，明确允许的行为范围和禁区，便于操作和执行。

（四）组织反垄断合规培训，宣导反垄断合规要求

子公司应当定期或者不定期组织反垄断合规培训，并可以考虑通过合规重大案例分享、合规宣传画、合规宣传片、合规小视频等方式，对反垄断的合规要求进行宣导，培养并增强全体员工的反垄断合规意识，避免垄断违规风险。

（五）加强对重点人员的反垄断合规提醒

子公司可以根据不同职位、级别和工作范围的员工面临的不同垄断违规风险，重点做好关键岗位和重点人员²⁷的反垄断合规管

²⁷ 例如：（1）高级管理人员；（2）业务部门的管理人员；（3）经常与同行竞争者交往的人员；（4）知晓企业商业计

理，例如可对高风险岗位制定补充行为准则和合规读本，对重点人员开展风险测评和风险提醒工作，提高反垄断合规管理的针对性和有效性，降低垄断违规风险。

(六)与反垄断执法部门保持良好正面沟通,持续关注立法、执法及司法动态

子公司应与反垄断执法部门保持良好正面沟通，跟进、了解执法态度和监管动态，准确把握政策边界，研判执法趋势。同时，子公司应持续关注反垄断的立法、执法及司法动态，加强对拟出台及新出台法律法规的跟踪研究，关注保险行业的反垄断民事诉讼、行政诉讼、公益诉讼等相关案例，及时发布立法、执法及司法最新进展或通报重大警示案例，提升反垄断合规管理的有效性。

(七)注意妥善保存反垄断合规管理的相关材料

在日常经营管理和日常工作中，应妥善保存反垄断合规管理的相关材料，并做好证据留痕（如有）。

六、依法应对反垄断调查

(一)积极配合调查和抗辩

子公司应当积极配合反垄断执法机构对涉嫌垄断行为的调查，如实提供反垄断执法机构要求提交的证据材料，主动向反垄断执法机构报告有关情况并提供证据，结合保险行业特点以及涉嫌垄

划、价格等敏感信息的人员；（5）曾在具有竞争关系的企业工作并知晓敏感信息的人员，负责企业并购项目的人员等。

断行为的具体情况进行积极抗辩，同时积极消除、减轻相关后果及影响，争取部分或者全部免除、从轻或者减轻处罚，避免因拒绝或阻碍行政执法²⁸而遭受行政处罚²⁹。

法律法规依据：《反垄断法》第四十七条、第五十条至第五十一条、第五十四条、第六十二条；《经营者集中反垄断合规指引》第十八条；《经营者反垄断合规指南》第十七条。

（二）依法争取豁免

如涉及的垄断情形符合豁免条件的，应积极根据相关法律法规规定予以证明、依法争取豁免。

法律法规依据：详见本指引“一、垄断协议的识别和防范（一）禁止达成垄断协议 4. 垄断协议的豁免”和“三、经营者集中风险的识别和防范（一）经营者集中申报 3. 经营者集中申报的豁免”的相关内容。

（三）提出宽大处理申请

如掌握达成垄断协议有关情况和重要证据的，可以考虑主动向反垄断执法机构进行报告并提供重要证据，并据此申请减轻或

²⁸ 拒绝或者阻碍调查的行为：（1）拒绝、阻碍执法人员进入经营场所（或者办公场所）或者拖延执法人员进入的时间；（2）拒绝、拖延向执法人员提供相关文件资料、信息或者其获取文件资料、信息的权限；（3）拒绝回答问题；（4）隐匿、销毁、转移证据；（5）提供误导性信息或者虚假材料、信息；（6）其他拒绝、阻碍反垄断调查的行为。

²⁹ 【处罚案例】某省反垄断执法机关依法对某公司涉嫌垄断行为进行立案调查。为查明案件事实，依法向当事人送达了《调查通知》，要求其在10个工作日内积极配合调查，并提供相应年度的有关协议、单证、会计账簿、业务函电、电子数据等文件、资料。截至期满，当事人未提供任何相关材料。之后，该局再次向当事人送达了《限期接受调查的通知》，限其3个工作日内按照要求配合调查。期满后，当事人仅寄送一份表达其不构成垄断行为的申述意见，并未按照规定要求提供相关材料。该局认为，当事人应当配合反垄断执法机构依法履行职责，不得拒绝、阻碍反垄断执法机构的调查。当事人的上述行为违反《反垄断法》有关条款及查处相关案件程序规定，构成拒绝提供有关材料的行为，依法对当事人作出行政处罚，责令其立即改正，并处罚款20万元。

者免除处罚，具体如下：

1. 适用范围：除适用于横向垄断协议案件外，也适用于纵向垄断协议案件和轴辐协议案件。

2. 适用主体：经营者，负有个人责任的经营者法定代表人、主要负责人和直接责任人员。但在垄断协议达成中起主要作用，或者胁迫其他经营者参与达成、实施垄断协议，或者妨碍其他经营者停止该违法行为的，不得免除对其处罚。

3. 提出申请时间：执法机构立案前或者启动调查程序前，执法机构立案后或者启动调查程序后、作出行政处罚事先告知前，均可以申请宽大处理。

4. 宽大处理的效果：执法机构可以免除、减轻经营者的处罚。

(1) 第一个申请者，可以免除处罚或者按照不低于 80% 的幅度减轻处罚；(2) 第二个申请者，可以按照 30%-50% 的幅度减轻处罚；

(3) 第三个申请者，可以按照 20%-30% 的幅度减轻处罚；(4) 根据《国务院反垄断委员会横向垄断协议案件宽大制度适用指南》规定，在第三个申请者后序顺位的经营者，可以按照不高于 20% 的幅度减轻罚款（在减免罚款的同时可以考虑减免经营者的违法所得）；(5) 负有个人责任的经营者法定代表人、主要负责人和直接责任人员，可以减轻 50% 的处罚或者免除处罚。

法律法规依据：《反垄断法》第五十六条第三款；《禁止垄断协议规定》第三十七条至第三十八条、第四十七条；《国务院反垄断

断委员会横向垄断协议案件宽大制度适用指南》第三条至第四条、第十三条至第十四条。

（四）提出中止调查申请

经营者可承诺在反垄断执法机构认可的期限内采取具体措施消除垄断行为后果，并据此向反垄断执法机构申请中止调查，具体如下：

1. 适用范围：不适用于具有竞争关系的经营者达成的固定或者变更商品价格、限制商品的生产数量或者销售数量、分割销售市场或者原材料采购市场这3种横向垄断协议案件。

2. 提出申请时间：经营者在被调查期间可以以书面形式提出。

3. 经营者义务：如反垄断执法机构决定中止调查的，经营者应当履行承诺，并在规定的时限内向反垄断执法机构书面报告承诺履行情况；如经营者未履行承诺、中止调查决定所依据的事实发生重大变化或因经营者提供了不完整不真实的信息的，反垄断执法机构恢复调查。

法律法规依据：《反垄断法》第五十三条；《禁止垄断协议规定》第三十一条至第三十二条、第三十四条至第三十五条、第三十七条；《禁止滥用市场支配地位行为规定》第三十二条、第三十五条、第三十六条；《国务院反垄断委员会垄断案件经营者承诺指南》第二条、第四条、第七条、第十三条。

（五）提出附加限制性条件承诺方案

为减少集中具有或者可能具有的排除、限制竞争的效果，参与集中的经营者可以向市场监管总局提出附加限制性条件承诺方案。

法律法规依据：《经营者集中审查规定》第三十九条至第四十二条、第四十四条至第五十三条

（六）申请暂缓或者分期履行

经营者因实施垄断行为被反垄断执法机构实施行政处罚的，应当在行政处罚决定书载明的期限内予以履行，行政复议、诉讼期间不停止执行。如确有经济困难，需要延期或者分期缴纳罚款的，可以向行政机关申请暂缓或者分期缴纳。

（七）行政救济

经营者对反垄断执法机构作出的禁止经营者实施集中或者附条件同意经营者实施集中的决定不服的，可以先依法申请行政复议，对行政复议决定不服的，可以依法提起行政诉讼。

经营者对反垄断执法机构对经营者达成或者实施垄断协议、滥用市场支配地位的行为等作出的处理、处罚决定不服的，经营者可以依法申请行政复议、对行政复议决定不服的再提起行政诉讼，也可以直接提起行政诉讼。

法律法规依据：《反垄断法》第三十四条至第三十五条、第六十五条

七、实施垄断行为的法律后果

经营者违反《反垄断法》等法律法规规定实施垄断行为的，可能面临行政责任、民事责任、刑事责任和名誉损失等风险³⁰，对公司融资、保险资金运用、招投标、增设分支机构等其他方面也将产生重大影响甚至形成障碍，子公司务必予以重视。

（一）行政责任

1. 对达成或实施垄断协议的行政处罚：（1）达成并实施垄断协议的，责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额1%-10%的罚款，上一年度没有销售额的，处500万元以下的罚款；（2）尚未实施所达成的垄断协议的，可以处300万元以下的罚款；（3）经营者的法定代表人、主要负责人和直接责任人员对达成垄断协议负有个人责任的，可以处100万元以下的罚款。

需要特别注意：（1）按照目前反垄断执法部门执法口径，上一年度销售额按照“全口径”销售额进行计算，包含经营者的全部销售额，而非仅包含涉案商品的销售额。在2018年反垄断执法机构整合之前，几乎均按照涉案商品销售额计算罚款；在2018年反垄断执法机构整合之后，均按照“全口径”销售额即经营者的全部销售额来计算罚款。³¹最高人民法院在（2021）最高法知行终880号案中明确认定，《反垄断法》的直接立法目的是预防和制止垄断

³⁰ （1）行政责任：停止违法行为、罚款、没收违法所得等。（2）民事责任：停止侵害、赔偿损失、反垄断民事公益诉讼等。（3）刑事责任：构成犯罪的，依法追究刑事责任。（4）名誉损失风险：行政处罚信息公示等。

³¹ 交强险、政策性农险、居民大病保险等政策性险种与传统商业保险存在一定差异，可尝试与反垄断执法机构进行沟通，争取在计算罚款的销售额中扣减交强险、政策性农险、居民大病保险等政策性险种的销售额。

行为，垄断行为的危害不仅限于其违法经营的范围，还损害市场竞争机制和经济运行效率，总体上对垄断行为应当处以较为严厉的处罚，方能起到有效的威慑作用，因此认为将“上一年度销售额”原则上解释为全部销售额具有合理性。

(2) 在上一年度销售额“1%-10%”的罚款比例中，1%是最低罚款比例（通常不低于1%），且在反垄断监管实践中，1%的罚款比例属于非经常性出现的罚款比例。

(3) 根据《反垄断法》的明确规定，即使尚未实施所达成的垄断协议，也可以被处以罚款，且以往监管实践中已有相关案例，如裕泰公司垄断协议案³²、银座家居等6家商场垄断协议案³³。

(4) 保险公司的分公司、支公司不具备独立法人资格，其自身不具有独立承担民事责任的能力。如保险公司分公司、支公司达成或实施了《反垄断法》禁止的垄断协议等垄断行为，可能存在由保险公司的省公司、总公司等主体承担相应违法后果的风险，

³² 【处罚案例】2014年至2015年期间，海南裕泰科技饲料有限公司与其经销商在经销合同中约定：“乙方（经销商）应为甲方（裕泰公司）保密让利标准，且销售价服从甲方的指导价，否则，甲方有权减少其让利”。海南省物价局认定，裕泰公司与经销商关于经销商销售价格必须服从裕泰公司指导价的约定违反了《反垄断法》“固定向第三人转售商品的价格”的规定，达成但并未实施垄断协议，对裕泰公司处以20万元罚款。裕泰公司不服该行政处罚决定，向法院提起行政诉讼，一审法院判决撤销该行政处罚决定，二审法院判决撤销一审判决，驳回裕泰公司的诉讼请求。后裕泰公司提出再审申请，最高院裁定驳回裕泰公司的再审申请。

³³ 【处罚案例】2015年年底，山东银座家居有限公司等6个当事人负责人在聚餐时，一致认为目前第三方营销平台已经严重影响济南家居商场的正常经营。2016年1月，6个当事人经过协商，以规范经营秩序、保护消费者权益为理由，由山东东亚金星家居有限公司起草，联合签订《告全体商户书——关于各大家居商场严禁商户参与各类商场外销售活动的通知》，主要内容包括“自2016年4月1日起，严禁所有商户参与此类由各媒体、各网站及第三方营销平台组织的所有商场外销售活动，一经发现，各家居商场均将严肃查处，并将联合采取有效措施直至清除出场”。山东省工商局认为，6个当事人的行为违反了《反垄断法》禁止具有竞争关系的竞争者达成“联合抵制交易”及“联合限定特定经营者不得与其具有竞争关系的经营者进行交易”的规定。6个当事人达成垄断协议后，经山东省工商局行政约谈，对违法行为进行整改，及时废止《告全体商户书》，未实际实施垄断协议。山东省工商局依据原《反垄断法》“尚未实施所达成的垄断协议的，可以处五十万元以下的罚款”的规定，对6个当事人各罚款10万元。

建议予以关注。

(5) 新修订的《反垄断法》新增了“经营者的法定代表人、主要负责人和直接责任人员对达成垄断协议负有个人责任的，可以处100万元以下的罚款”的规定，即**垄断协议可能会引发个人责任**，且该规定所涉责任人员范围较广，公司高管和普通员工都可能成为责任人，公司各层级都需做好反垄断合规工作。

2. 对滥用市场支配地位的行政处罚：责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额1%-10%的罚款。上一年度销售额按照“全口径”销售额进行计算，包含经营者的全部销售额，而非仅包含涉案商品的销售额。

3. 对违法实施经营者集中的行政处罚：(1) 具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，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，处上一年度销售额10%以下的罚款；(2) 不具有排除、限制竞争效果的，处500万元以下的罚款。

4. 拒绝或阻碍调查的行政处罚：(1) 责令改正；(2) 对单位处上一年度销售额1%以下的罚款，上一年度没有销售额或者销售额难以计算的，处500万元以下的罚款；(3) 对个人处50万元以下的罚款。

5. 加重处罚：情节特别严重、影响特别恶劣、造成特别严重后果的，可以在原罚款数额（包含实施垄断行为的罚款数额及拒

绝或阻碍调查的罚款数额)的2倍至5倍之间确定具体罚款数额。

6. 法律法规依据:《反垄断法》第五十六条至第五十八条、第六十条至第六十四条、第六十七条;《禁止垄断协议规定》第四十二条至第四十三条、第四十五条;《禁止滥用市场支配地位行为规定》第四十一条;《经营者集中审查规定》第六十六条至第六十七条、第七十三条;《经营者集中反垄断合规指引》第九条。

(二) 其他潜在影响

由于反垄断处罚金额较大,很可能构成相关法律法规及监管规定界定的“重大行政处罚”或“重大违法违规行为”,可能会公司的整体运营造成重大影响。

1. 影响保险公司融资渠道:按照原银保监会相关规定,保险公司申请募集次级债,最近两年内不得有重大行政处罚;按照证监会和证券交易所相关规定,重大违法行为会导致公司无法公开发行新股、股票和债券无法上市,影响正常融资。

2. 影响保险资金运用渠道:按照原银保监会相关规定,保险公司投资金融产品、开展委托投资、投资不动产、直接投资股权,最近三年不得有重大违法违规行为。如果被处以重大行政处罚,正常的资金运用渠道受阻,资产保值增值压力将骤增,严重影响经营效益。

3. 影响参与招投标资格:按照《政府采购法》规定,供应商参加政府采购活动的前三年内,不得有重大违法记录。如果被处以

重大行政处罚，公司三年内将无法参与政府招投标业务。

4. 影响增设分支机构：按照原银保监会相关规定，保险公司申请设立分支机构，最近两年内不得有重大行政处罚的记录。如果被处以重大行政处罚，公司增设分支机构将受到限制。

5. 影响经营政策性业务和特种业务资格：按照原银保监会相关规定，保险公司开展大病保险业务、农业保险业务、特殊风险保险业务、信用保证保险业务、投资型保险业务等，最近三年内不得有重大违法违规记录。

八、附则

本指引由集团公司法律合规部负责解释，自公布之日起施行。后续如出台新法律法规或监管部门印发有关保险行业反垄断专项制度，有关内容与本指引不一致的，按照最新规定和要求执行。

附件 1：《反垄断合规相关法律法规一览表》

附件 2：《反垄断主要合规义务规定汇总表》