

横向经营者集中审查指引

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 为了进一步规范横向经营者集中审查，增加反垄断审查工作透明度，提升对经营者集中竞争影响评估的预期，根据《中华人民共和国反垄断法》（以下简称《反垄断法》）、《国务院关于经营者集中申报标准的规定》（以下简称申报标准）、《经营者集中审查规定》等规定，制定本指引。

第二条 经营者集中审查是事先预判性审查，目的是通过评估集中可能对相关市场竞争状况带来的改变，预防和制止具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中。

达到申报标准的经营者集中，经营者应当事先向国务院反垄断执法机构（以下简称反垄断执法机构）申报，未申报或申报后获得批准前不得实施集中。经营者集中未达到申报标准，但有证据证明该经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，反垄断执法机构可以要求经营者申报并书面通知经营者。集中尚未实施的，经营者未申报或者申报后未获得批准前不得实施集中；集中已经实施的，经营者应当自收到书面通知之日起一百二十日内申报，并采取暂停实施集中等必要措施减少集中对竞争的不利影响。

经营者集中有下列情形之一的，可以不向反垄断执法机构申

报：（一）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；（二）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。

第三条 反垄断执法机构支持经营者依法实施集中。对于不具有排除、限制竞争效果的经营者集中，反垄断执法机构将依法予以批准。对于具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中，反垄断执法机构将依法予以禁止或附加限制性条件批准。

前款所称经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，是指由集中带来的竞争问题。

第四条 本指引所称横向经营者集中，是指参与集中的经营者存在横向关系，即参与集中的经营者为同一相关市场中的实际或潜在竞争者的经营者集中。

判断参与集中的经营者是否处于同一相关市场，应同时考虑相关商品市场和地域市场。

在一项集中中，参与集中的经营者可能参与多个相关市场的竞争，在某些相关市场存在横向关系（直接竞争），同时在某些其他相关市场上存在非横向关系，包括纵向关系（上下游关系）或混合关系（相邻、互补等关系），反垄断执法机构将逐一评估集中各方具有的横向、非横向关系。本指引仅提供经营者集中在横向关系上的分析思路。

第五条 反垄断执法机构在分析横向经营者集中是否具有或者可能具有排除、限制竞争效果时，主要分析下列因素：

（一）集中的目的；

（二）参与集中的经营者在相关市场的市场份额及其对市场的控制力；

（三）相关市场的市场集中度；

（四）经营者集中对市场进入、技术进步的影响；

（五）经营者集中对消费者和其他有关经营者的影响；

（六）经营者集中对国民经济发展的影响；

（七）应当考虑的影响市场竞争的其他因素。

反垄断执法机构通过分析上述因素，研判经营者集中是否会产生单边效应或协调效应，进而判断横向经营者集中是否具有或者可能具有排除、限制竞争的效果。

对于一项横向集中，单边效应和协调效应可能同时存在，也可能单独存在。对涉及多个横向重叠相关市场的经营者集中，反垄断执法机构将分别评估各个相关市场上可能产生的单边效应和协调效应。

第六条 反垄断执法机构评估集中是否具有或者可能具有排除、限制竞争的效果，可以对比假设集中未发生情况下相关市场可能出现的竞争情况，如果集中严重减少相关市场竞争，反垄断执法机构将认为该项集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果。

假设集中未发生的情况，既可能是集中前相关市场的竞争情况，也可能是集中不发生的情况下相关市场未来可预见或可能发生的竞争情况。

第二章 证据材料

第七条 本指引所称证据材料是指反垄断执法机构为经营者集中审查需要获得的有关文件、资料。

第八条 评估集中是否具有或者可能具有排除、限制竞争效果时，反垄断执法机构可以从参与集中的经营者、上游供应商、竞争者、下游客户或终端消费者、有关政府部门、行业协会等渠道获取相关证据材料，并可以聘请没有利害关系的专家学者、第三方咨询机构参与对集中的评估。

获取证据材料的方式包括但不限于要求参与集中的经营者提供材料、请利害关系人或者其他有关单位或者个人协助调查、书面征求意见、问卷调查、座谈会、论证会、委托咨询、实地调研等。

反垄断执法机构将分析相关证据材料是否属于经营者集中审查应当考虑的因素，判断其是否应纳入审查考量范围以及如何进行考量。

第九条 与审查横向经营者集中相关的证据材料主要包括：

（一）经营者为开展集中相关业务准备的商业文件和所做的记录；

（二）集中相关的具有约束力的交易文件，如交易协议、谅

解备忘录、股份转让文件等；

（三）说明交易目的或集中可能产生的效率等的相关文件；

（四）说明市场竞争状况和未来发展趋势的有关资料，如参与集中的经营者或独立第三方出具的市场情况报告或有关研究、预测、消费者调研报告等；

（五）集中各方和其他利益相关方如何看待竞争者的信息，如评估或描述竞争者的内部文件、关于业务表现的定期报告（包括但不限于销售月报等可以说明其业务表现的文件）等；

（六）就集中相关业务，反映客户及其偏好和行为的资料，如招标投标记录、客户在供应商之间转换的实际情况以及相关客户调查报告等；

（七）集中各方与集中相关的战略文件和财务信息，如研发计划、投资建议、商业可行性分析、财务报告等；

（八）就集中相关业务，说明集中各方定价策略的有关资料，如价格表、销售预测和分析、折扣或回扣政策，过往价格波动情况及其影响因素；

（九）其他有助于了解市场竞争状况、交易目的或竞争影响的资料。

根据集中审查需要，反垄断执法机构可以要求相关经营者提供上述全部或部分证据材料。

第十条 反垄断执法机构综合评估所有相关联的证据材料进而确定单个证据材料的真实性和证明力。证据材料的作用可能会

根据其类型、来源、收集方式的不同而变化，也会根据竞争分析要素、集中产生的竞争问题不同而有所侧重。

一般情况下，集中各方在运营过程中形成的内部文件、商业模式、经营决策等证据材料，相对于为集中申报专门制作的文件、资料更具真实性。

上游供应商、下游客户与集中各方在商业交往中形成的文件、上下游经营者对集中的反应及其对集中的竞争效果的判断，能够为反垄断执法机构竞争分析提供重要参考。相对而言，下游客户对集中的反应及其对集中的竞争效果的判断更重要。

反垄断执法机构不会仅基于个别竞争者对交易的总体观点来评估集中的竞争效果。竞争者提供的客观信息有助于说明相关市场的运作情况和竞争状况的，反垄断执法机构将予以谨慎参考。

第十一条 如果有证据表明，经营者实施集中的主要目的是排除、限制竞争，反垄断执法机构倾向认为该项集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，除非经营者能够证明该项集中不具有排除、限制竞争效果。

【案例 1】 甲公司拟收购乙公司。乙经营一款近期上市但销量快速增长的 B 产品，与甲销售的 A 产品是竞争关系。甲评估该收购的内部文件显示：“通过这次收购，我们可以消除来自乙公司 B 产品的竞争威胁，并可以在交割后逐步使 B 退出市场，进而巩固 A 对市场的控制力。”其他内部文件也显示，本次收购的主

要目的是为了消除来自 B 产品的竞争压力。反垄断执法机构倾向认为该项集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果。

第十二条 反垄断执法机构鼓励参与集中的经营者、竞争者、下游客户等提供反映集中竞争影响的定性和定量证据材料。

第三章 相关市场

第十三条 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。

界定相关市场有助于判断集中各方面面临的竞争约束来源、为评估交易可能带来的竞争影响提供分析基础；也为计算市场份额、进行市场集中度分析提供一个合理的范围。

第十四条 根据《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》，界定相关市场通常需要界定相关商品市场和相关地域市场，特定情况下还应考虑时间性。在技术贸易、许可协议等涉及知识产权的经营者集中案件中，可能还需要界定相关技术市场，考虑知识产权、创新等因素的影响。

假定垄断者测试是界定相关市场的基本思路，用来确定对参与集中的经营者构成最重要竞争约束的商品和地域。通常情况下，界定相关市场时可以根据案件具体情况运用客观、真实的数据，基于商品的特征、用途、价格、运输成本等因素从需求和供给两方面进行替代性分析。特定情况下，可以通过定量分析，帮助解决相关市场界定中可能出现的不确定性。

界定互联网平台领域经营者集中相关市场应考虑平台经济的

特点，可参照《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》，结合个案进行具体分析。

第十五条 反垄断执法机构审查经营者集中，原则上应对所有可能受到集中影响的相关市场进行界定。

经营者合并的，应重点对参与集中的经营者之间存在横向、纵向以及相邻、互补关系的相关市场予以界定。

【案例 2】 甲公司拟与乙公司合并。甲公司和乙公司均从事 A、B 产品生产，此外乙公司还从事 C、D 产品生产，其中 C 是 A、B 产品的上游原材料，D 与 A、B 面对相同的下游客户。在本交易中，甲、乙在 A、B 业务上存在横向重叠，在 C 与 A、B 业务上存在纵向关联，同时在 A、B、D 业务上构成相邻或互补关系，则应对上述存在横向、纵向和相邻或互补关系的所有相关商品市场予以界定。

经营者通过收购股权或资产取得控制权的，或者通过合同等方式取得控制权或者能够施加决定性影响的，通常情况下应从目标公司或目标资产业务出发，围绕其与取得控制权的参与集中的经营者之间存在横向、纵向以及相邻、互补关系的业务界定相关市场。

新设合营企业的经营者集中，界定相关市场时应从合营企业拟从事业务出发，对合营企业与参与集中的经营者之间存在横向、纵向以及相邻、互补关系的业务界定相关市场。

【案例 3】 甲公司和乙公司拟新设合营企业丙。甲生产 A 产

品，乙生产 B、C 产品，丙拟生产 A 产品，其中 A 是 B 的原材料，C 与 A、B 没有关系。则在本交易中，应从合营企业丙拟从事的 A 产品出发界定相关市场，与其有上下游关系的 B 产品应当界定，不存在横向、纵向以及相邻、互补关系的 C 产品可以不予界定。

目标公司或新设合营企业在存续期间内均仅向参与集中的经营者提供商品，如其所提供的商品在实践中存在独立的相关商品市场，则仍适用前述原则；如其从事或拟从事的业务在实践中不存在独立相关商品市场的，可以不对该业务单独界定相关市场，但仍应对与该业务有关的且受到集中影响的业务界定相关市场。是否存在独立的相关商品市场可根据市场实践判断，比如是否有其他经营者从事相关业务并向第三方销售获得收入。

【案例 4】甲公司和乙公司拟新设合营企业丙。经审查，甲、乙均在 A 产品市场开展业务，且甲在 A 产品的上游 B 产品市场从事业务。该案中丙拟生产的 C 产品，是以 B 为原材料生产 A 过程中的关键中间体，且其唯一用途是生产 A。同时，丙生产的 C 仅提供给甲、乙生产 A，不对外销售，市场上也不存在其他经营者向第三方销售 C 的情形。因此，本案未对 C 产品单独界定相关市场。考虑到交易将对下游 A 产品市场以及上游原材料 B 产品市场竞争产生直接影响，将该案相关商品市场界定为 A、B 产品市场。

第十六条 参与集中的经营者在根据本指引第十五条规定界定的相关市场上的营业收入占其全部收入的比重较低（小于 50%），

不足以反映集中对市场竞争影响的，反垄断执法机构可以要求对参与集中的经营者从事的所有业务界定相关市场。

上述经营者的非主要业务，相关收入占其营业额的比重小于5%，且在合理划定的相关市场上的市场份额小于5%的，可以不予精确界定相关市场，不做竞争分析。

第十七条 对于差异化产品，相关市场界定可能难以根据产品之间在特性或质量等方面的差异，明确、清晰地划定集中各方面面临的竞争约束来源的范围。

反垄断执法机构根据审查工作需要，既可能界定一个相关市场涵盖多个差异化产品；也可能界定各个差异化产品为单独的相关市场。如果采取前一种路径，反垄断执法机构可能会在竞争分析中重点考察其他要素，如集中双方是否为紧密竞争者，以及市场上具有紧密竞争关系的经营者等。

【案例5】甲公司拟收购乙公司部分业务。甲、乙均生产A产品和B产品，A、B必须搭配使用。B产品可分为原厂生产和第三方仿制品，原厂生产产品是指专门用于某一品牌A产品，且所有组成部件均由该品牌制造商生产和销售的B产品；第三方仿制品是指与某一品牌A产品兼容，但不是该品牌制造商生产的B产品。尽管原厂生产产品和第三方仿制品在价格、质量等方面有差异，但市场调查表明，绝大部分消费者认为原厂生产产品和第三方仿制品之间替代关系明显，两者之间存在竞争。因此，将B产品界定为相关商品市场，原厂生产产品与第三方仿制品构成同

一相关商品市场内的差异化产品。

尽管将原厂生产产品和第三方仿制品界定为同一个相关商品市场，但是在评估集中造成的竞争影响时，重点分析了第三方仿制品和原厂生产产品在价格、质量、售后维修等方面存在的不同，下游客户的选择偏好，A产品市场变化对原厂生产产品、第三方仿制品市场的影响等。

第十八条 当经营者集中可能对特定客户群产生排除、限制竞争效果时，反垄断执法机构可能会考虑围绕面向特定客户群的特定商品界定相关市场。面向特定客户群的特定商品是否构成一个单独的相关市场，供应商能否对不同客户群进行差别定价是一个较为重要的考虑因素。差别定价的可能性对市场界定、市场份额计算以及竞争效果的评估均会产生影响。

受法律、政策、行政措施等原因限制，某些客户无法购买某些商品，或者某个区域客户实际的采购地域布局发生改变或受到限制时，反垄断执法机构会考虑是否需要根据商品可获得性对相关商品市场或相关地域市场的边界进行调整，或者在市场份额计算以及竞争分析中考虑有关影响。

第十九条 一项集中，相关市场界定存在多种可能性时，反垄断执法机构可能结合集中情况和竞争分析的需要综合考虑不同相关市场界定下的情况，将相关市场界定做开放处理。

第二十条 历史案件的相关市场界定具有一定借鉴作用。但相关市场界定不是一成不变的，可能会根据集中各方业务关系、行业

发展变化等情况而产生个案差异。

第四章 市场份额和市场集中度

第二十一条 市场份额也称市场占有率，通常指经营者在某一相关市场的规模占相关市场总规模的比例。

第二十二条 市场份额是初步筛选集中是否具有或者可能具有排除、限制竞争效果的重要指标。一般情况下，市场份额能够在一定程度上体现经营者对市场的控制力，市场份额越大，经营者越有可能拥有对市场的控制力。

对于横向集中，一般假设集中后实体在相关市场的市场份额为集中前参与集中的经营者的市场份额之和。对于新设合营企业及集中一方为潜在竞争者等情况，其未来投入运营后三至五年可能获得的市场份额也将被纳入考虑。

第二十三条 对于集中各方合计市场份额在 50%以上的横向集中，反垄断执法机构通常推定集中对该相关市场具有或者可能具有排除、限制竞争效果，除非经营者能够证明该集中不会对竞争产生不利影响。

对于集中各方合计市场份额在 25%以上且小于 50%的横向经营者集中，反垄断执法机构将予以重点关注。其中，对于集中各方合计市场份额在 35%以上且小于 50%的横向集中，反垄断执法机构倾向认为集中对该相关市场可能具有排除、限制竞争效果。

对于集中各方合计市场份额在 15%以上且小于 25%的横向经营者集中，一般情况下反垄断执法机构不会认为该集中对该相关市

场具有排除、限制竞争效果，但基于个案的市场竞争状况，需要对集中是否产生单边效应或协调效应进行分析。

对于集中各方合计市场份额小于 15% 的横向经营者集中，反垄断执法机构在确定相关市场界定的合理性和市场份额的准确性后，通常会推定集中对该相关市场不具有排除、限制竞争效果，除非有证据表明该集中可能对竞争产生不利影响。

第二十四条 经营者在计算市场份额时应选择最能描述其竞争力的指标，一般情况下以销售额为计算指标。根据行业的市场运行特征，市场份额也可以采用销售量、产量、产能、保有量、探明储量等进行计算。互联网平台领域经营者市场份额还可以考虑交易金额、交易数量、活跃用户数、点击量、使用时长或者其他指标。

对于同质化产品，经营者可以采用销售量或者产量、产能为指标。对于那些产能为重要竞争因素的相关市场，各个经营者的产能占相关市场总产能的份额（代表经营者生产能力或者储备能力）可以更好地反映经营者未来对于竞争的影响力。

第二十五条 反垄断执法机构重点关注参与集中的经营者的市场份额，同时也会评估其他市场参与者的市场份额，以反映集中对竞争的影响。

一般情况下，经营者应当向反垄断执法机构提供申报时上一年度相关市场前五名经营者的市场份额数据，反垄断执法机构可以根据需要要求其提供前十名经营者市场份额数据。

计算每个经营者的市场份额时应将其存在直接或间接控制关系的所有经营者在相关市场上的全部业务考虑在内，但是不包括上述经营者之间进行的交易。

【案例 6】在 A 市场上，甲公司的市场份额是 5%，其母公司乙的市场份额是 6%，其母公司控制的子公司丙的市场份额是 7%，甲控制的子公司丁的市场份额是 8%，甲、乙、丙、丁之间的交易占市场 5% 的份额，则甲在 A 市场上的市场份额应是甲、乙、丙、丁的总和 26%，减去甲、乙、丙、丁之间的交易所占的份额 5%，为 21%。

第二十六条 根据审查工作需要，反垄断执法机构在审查部分交易时，需要经营者提供更长时期的市场份额数据。当相关市场的交易发生频率不固定且波动较大时，基于年度数据的市场份额可能不具有代表性，反垄断执法机构需要参考更长时期（如三年或五年）的交易情况对市场份额进行估算。

【案例 7】在某相关市场上有 5 个主要竞争者甲、乙、丙、丁和戊公司，交易主要通过招标投标方式进行。2020 年，该市场出现了 3 个采购金额和设备数量大致相当的项目，分别由丙、丁、戊公司中标。2021 年，该市场上仅有 1 个项目，由丁公司中标。2022 年，该市场出现了 2 个采购金额和设备数量大致相当的项目，甲公司和乙公司各中标 1 个。如果仅看 2022 年市场份额，甲和乙公司份额约为 50%，丙、丁和戊公司的份额均为零，但这并不能反映市场的现实状况。此时反垄断执法机构将参考更长时间

（如过去三到五年）的中标情况来评估 5 个竞争者的市场份额。

第二十七条 经营者应向反垄断执法机构提供行业认可的第三方出具的市场份额数据。行业认可度越高的第三方数据，反垄断执法机构采信的可能性越大。

经营者无法提供第三方市场份额数据的，可以自行估算市场份额数据并提供估算依据及方法，估算依据应当基于可靠信息，估算方法应当客观、合理、科学。反垄断执法机构将对前述市场份额数据予以核实。对于不予采信的数据，反垄断执法机构将责令经营者予以更正。当经营者无法提供客观可信的数据时，反垄断执法机构可以采用从其他途径获得的第三方最佳数据。

第二十八条 市场集中度是对相关市场竞争结构的描述，体现相关市场经营者的集中程度。市场集中度及其变化是反垄断执法机构进行竞争分析的一项重要参考因素。

市场集中度及其变化能够直观地体现集中前和集中后相关市场的竞争结构和状况，并反映出集中前后相关市场结构的变化情况。计算集中前后集中度变化，有助于评估集中对相关市场竞争产生影响的程度。

通常情况下，相关市场的集中度越高、集中导致的市场集中度增量越大，集中具有排除、限制竞争效果的可能性越大。同时，高度集中的市场也更容易导致竞争者之间的相互协调。

第二十九条 反垄断执法机构衡量市场集中度通常采用以下两种指标：一是赫芬达尔-赫希曼指数（简称 HHI 指数），即相

关市场每个经营者市场份额乘以 100 后的平方之和；二是行业前 n 家经营者的合计市场份额（简称 CRn 指数），即相关市场前 n 家经营者市场份额之和。

一般认为，相对于 CRn 指数，HHI 指数赋予市场份额较高的经营者更高的权重，能够更加准确地反映出市场竞争结构，因此在审查实践中被更为经常和广泛地采用。在采用 HHI 指数时，反垄断执法机构既考虑 HHI 指数在集中后的绝对水平，也考虑集中导致的 HHI 指数的增量（ ΔHHI ）。HHI 指数的绝对水平能够表明市场中经营者面临的竞争压力， ΔHHI 能够有效衡量集中带来的市场集中度变化及影响程度。

经营者在无法精确获取相关市场内所有经营者市场份额的情况下，可以结合相关市场内经营者市场份额从大到小的排序计算出 HHI 指数的上下限范围，并且可以根据集中各方的市场份额计算出 ΔHHI 。 ΔHHI 等于集中各方市场份额分别乘以 100 后的乘积的两倍。

【案例 8】 在某相关市场上，五家公司甲、乙、丙、丁、戊的市场份额分别是 32%、28%、16%、12%、12%。甲公司拟收购戊公司的全部股权。

集中前 HHI 为： $(32\% \times 100)^2 + (28\% \times 100)^2 + (16\% \times 100)^2 + (12\% \times 100)^2 + (12\% \times 100)^2 = 2352$

集中后 HHI 为： $((32\% + 12\%) \times 100)^2 + (28\% \times 100)^2 + (16\% \times 100)^2 + (12\% \times 100)^2 = 3120$

ΔHHI 为： $3120 - 2352 = 768$ ，或者 $2 \times (32\% \times 100) \times (12\% \times 100) = 768$

第三十条 反垄断执法机构一般将市场分为如下三种类型：

- （一）低度集中市场： HHI 低于 1000；
- （二）中度集中市场： HHI 介于 1000—1800；
- （三）高度集中市场： HHI 高于 1800。

反垄断执法机构通常运用以下标准考察经营者集中对竞争的可能影响：

（一）低度集中市场或 ΔHHI 不高于 100：集中后 HHI 低于 1000，或者 ΔHHI 低于 100，则一般情况下不会认为该集中具有排除、限制竞争的效果；

（二）中度集中市场：经营者集中导致市场中度集中，且 ΔHHI 高于 100，则倾向于认为该经营者集中可能具有排除、限制竞争效果，需要全面审查；

（三）高度集中市场：经营者集中导致市场高度集中，且 ΔHHI 介于 100—200，则更倾向于认为该经营者集中可能具有排除、限制竞争效果，需要全面审查。经营者集中导致市场高度集中，且 ΔHHI 高于 200，通常推定该经营者集中具有或者可能排除、限制竞争效果，除非经营者能够证明该集中不会对竞争产生不利影响。

【案例 9】 在案例 8 中，集中后实体的市场份额为 44%，根据本指引第二十三条，反垄断执法机构倾向于认为该项集中具有

或者可能具有排除、限制竞争效果。同时，根据本指引第三十条，相关市场集中前的 HHI 为 2352，属于高度集中市场。集中引起的 HHI 增量（即 Δ HHI）为 768，通常推定该集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，经营者需要证明该集中不会对竞争产生不利影响。

第三十一条 本指引第二十三条和第三十条所规定的标准，仅是反垄断执法机构的初始判断依据。横向经营者集中是否具有排除、限制竞争的效果，需要综合考虑其他影响因素进行判断。

第五章 单边效应

第三十二条 本指引所称单边效应，是指经营者通过集中消除了直接或潜在竞争者，使集中后实体的市场力量明显增强，受相关市场上其他经营者的竞争约束减小，其有能力和动机单方面实施直接或间接提高相关商品价格、降低商品质量或数量、削弱创新等行为，损害市场公平竞争和消费者利益的可能性增大。

第三十三条 横向经营者集中消除的竞争约束可能是现有的竞争约束，也可能是潜在竞争约束。反垄断执法机构在评估横向经营者集中消除现有竞争约束和潜在竞争约束时，采用不同的分析框架。本章和第六章将重点分析集中对现有竞争约束的影响，关于潜在竞争约束将在第七章重点分析。

第三十四条 评估横向经营者集中消除现有竞争约束可能产生的单边效应，主要考虑以下因素：

（一）经营者集中前后，相关市场中竞争者的数量及变化、

参与集中的经营者的市场份额及变化、相关市场集中度及变化；

（二）参与集中的经营者是否为紧密竞争者；

（三）相关市场中其他竞争者能否对集中后实体构成有效竞争约束；

（四）市场进入、买方力量等其他因素；

（五）其他因素。

第三十五条 相关市场竞争者数量及变化、参与集中的经营者市场份额及变化、相关市场集中度及变化是评估单边效应的重要指标。相关市场竞争者的数量越少，参与集中的经营者的市场份额越高，集中后实体与竞争者的市场份额差距越大，集中后相关市场集中度及其变化越高，集中后实体对市场的控制力就越大，经营者集中导致单边效应的可能性就越大。

【案例 10】甲公司拟收购乙公司资产，双方在相关市场 A 上进行竞争。甲、乙在 A 市场上的合计份额为 55%—60%；集中后，相关市场上主要竞争者数量由 5 家减少为 4 家，HHI 指数从 3296 增至 4019，增量为 723。根据第二十条关于市场份额的推定标准和第二十六条关于市场集中度的推定标准，该交易很可能导致单边效应。

第三十六条 参与集中的经营者是否具有紧密竞争关系是判断单边效应的重要考虑因素。集中各方之间的竞争关系越紧密，那么集中将更大程度地减少集中后实体面临的竞争约束，经营者集中导致单边效应的可能性较大。

【案例 11】甲公司通过合同等方式取得乙公司控制权或者能够对乙公司施加决定性影响，双方均在 A 产品市场开展业务。甲、乙在 A 产品市场上一直是位于前两位的竞争对手，双方采用相似的流程技术，具有相同的客户群，在 A 产品市场上展开激烈竞争，互相制约。交易将消除 A 产品市场上最领先的两个紧密竞争者之间的竞争约束，使交易后的甲公司在 A 产品市场上具有单独行使排除、限制竞争行为的能力和动机。

第三十七条 评估参与集中的经营者是否是紧密竞争者，可以综合考虑商品可替代程度、客户群体重叠度、销售策略相似性、价格竞争激烈程度、生产成本和市场份额接近程度等因素。

【案例 12】甲公司拟收购乙公司，甲、乙均在 A 市场（服务）进行竞争。交易双方在 A 市场具有一致的运输中转场地、相近的客户群体、相似的运输线路网络和销售策略。同时，交易双方在 A 市场上份额最接近，远高于其他竞争者。因此可以判定甲公司和乙公司具有紧密竞争关系。该集中将消除两公司之间的紧密竞争关系，从而可能导致单边效应。

评估商品可替代程度时，反垄断执法机构应考虑以下因素：

（一）商品的属性、质量、可靠性等方面的相似程度以及商品的定制化程度；

（二）商品的交叉需求弹性、转移比例等，即某种商品价格提升后损失的销售量转移到其他产品的比例；

（三）商品的价格水平、市场份额的历史变化方向和幅度；

（四）在招标投标市场上，竞争同一标段的次数和频率，以及参与投标的其他竞争者的情况；

（五）市场进入和退出时下游客户转换供应商的历史数据；

（六）其他因素。

【案例 13】甲公司拟收购乙公司，甲、乙在 A 产品市场进行竞争。甲、乙在该市场上分别排名第一和第二，产品在性能、质量方面均属高端产品；甲、乙在招标投标中同时出现的频率最高，乙参与招标投标时，甲同时参与的比例达到 79.8%，远高于其他竞争者。根据招标投标数据分析，乙公司至甲公司基于销售量的转移比例达到 42.7%，基于销售额的转移比例达到 41.3%。因此，甲、乙之间产品具有较强可替代性，是最为紧密的竞争对手。该集中将消除甲、乙之间的竞争约束，可能导致单边效应。

第三十八条 紧密竞争关系是一个相对的概念。即使参与集中的经营者的商品之间存在一定程度的差异，若相关市场中其他竞争者商品的差异化程度更高，或者其他竞争者的数量很少，那么参与集中的经营者仍然可能是紧密竞争者。

在差异化产品市场中，市场份额不能有效代表经营者对市场的控制力，可能不是区分紧密竞争者和非紧密竞争者的有效工具，应重点评估商品可替代程度。

第三十九条 评估横向经营者集中是否具有单边效应时还应考虑相关市场中其他竞争者对集中后实体构成的竞争约束。若相关市场中其他竞争者不能对集中后实体构成有效竞争约束，那么

经营者集中导致单边效应的可能性就较大。

【案例 14】甲公司拟收购乙公司，交易双方在 A 产品市场进行竞争。在 A 产品市场，甲公司和乙公司的市场份额分别为 15%—20%、40%—45%，位列第一、二位，市场上排名第三位的竞争者市场份额不到 5%，无法对集中后实体形成有效的竞争约束。因此交易将可能导致单边效应。

第四十条 其他竞争者构成的竞争约束主要取决于：

（一）其他竞争者商品对参与集中的经营者商品的替代程度；

（二）其他竞争者增加产能的能力；

（三）下游客户转向其他竞争者的能力和可能性。

第四十一条 下游客户转向其他竞争者的便利性和可行性越弱、成本越高，说明其他竞争者构成的竞争约束越小，集中导致单边效应的可能性就越大。评估下游客户的转换能力时，反垄断执法机构应考虑以下因素：

（一）其他竞争者的数量及其市场力量；

（二）其他竞争者的商品性能及相关服务是否与下游客户要求相符；

（三）下游客户转向其他竞争者之后，是否会改变其客户对其商品质量的信任度；

（四）下游客户在以往是否曾经转向过其他竞争者；

（五）对参与集中的经营者以往的涨价行为，下游客户的反

应；

（六）其他因素。

【案例 14】甲公司拟收购乙公司，甲、乙是 A 产品市场的主要竞争者。A 产品下游客户对供应商供货的可靠性和稳定性具有严格要求，通常与供应商签署 3 到 5 年，甚至长达 10 年的合同，一般不会轻易更换供应商。因此，下游客户转向其他竞争者的能力和可能性较小，该集中导致单边效应的可能性较大。

第四十二条 在同质化产品市场，评估竞争者的竞争约束时，重点考虑集中后实体如果提高价格或降低销量，其他竞争者可能作出的反应以及集中后实体是否有利可图。市场越供不应求，其他竞争者产能受到限制或约束的程度越高，或者增加产量的边际成本越高，对集中后实体构成的竞争约束越小，集中后实体涨价就越有利可图，集中导致单边效应的可能性就越大。反之，虽然一些竞争者的市场份额相对较小，但是在集中发生后，这些竞争者能相对快速提高生产能力，扩大销售量，就能对集中后实体带来重要竞争约束，集中后实体涨价将无利可图。

【案例 15】甲公司通过合同等方式取得乙公司控制权或者能够对乙公司施加决定性影响，甲、乙在 A 产品市场进行竞争。A 属于同质化产品，在该案竞争分析可以考虑竞争者产能情况。甲、乙产能占 A 产品总产能的份额分别为 35—40%和 10—15%，合计份额为 45—50%。行业内 A 产品的产能利用率和产品销售率均较高，即相关市场中其他竞争者无法快速提高产量和销量，若集中

后实体涨价，下游客户难以转向其他竞争者获得充足供应，无法形成有效竞争约束，因此该交易导致单边效应的可能性较大。

第四十三条 反垄断执法机构评估横向经营者集中还需关注集中对技术进步、创新等动态竞争的负面影响。集中后实体可能会降低其投资和创新努力。经营者做出的投资或创新努力的类型包括开发新产品、改进现有产品、引入更高效或更具颠覆性的商业模式、引入新功能使客户受益同时增加客户粘性、牺牲短期利润（甚至亏损经营）以吸引用户至其平台并从网络效率中获益。

【案例 16】甲公司拟收购乙公司，双方在 A 产品市场进行竞争。集中前，甲、乙是 A 产品更新换代技术研发的重要竞争者。集中后，由于研发竞争者数量减少，竞争动力进一步下降，集中后实体可能减少创新投入、延缓新产品上市速度，从而对 A 产品技术进步产生不利影响。

第四十四条 根据案件的具体特征，反垄断执法机构评估经营者集中是否具有单边效应时还会综合考量其他因素。比如对涉及双边或者多边平台的经营者集中，应考虑平台的双边或者多边业务，并评估直接和间接网络效应。对涉及平台给定一边市场的经营者集中，需要综合考虑集中对平台另外边市场的影响，以及对平台之间竞争的影响。

第四十五条 经营者在集中前已具有市场支配地位，如果集中通过消灭现有或潜在竞争对手，巩固了经营者的市场支配地位，反垄断执法机构将认定集中具有单边效应。

第四十六条 评估经营者集中的单边效应时，可以使用价格上涨压力测试(简称 UPP)、综合价格上涨压力指数(简称 GUPPI)、并购模拟等定量方法。

【案例 17】甲公司拟收购乙公司，甲、乙在某相关市场进行竞争，市场份额分列第一、第二。测算显示，该集中将导致 GUPPI 达到 21.7%，远高于 10%的临界经验值，这表明集中后实体单方面涨价的可能性很大。GUPPI 的主要思路是计算经营者涨价后失去的利润有多少可以通过集中而回流。一般来说，如果 GUPPI 小于 5%，集中不太可能导致单边效应；如果 GUPPI 超过 10%，集中可能导致单边效应。GUPPI 计算的是涨价压力，并不表示集中后实体涨价的幅度。

【案例 18】甲公司拟收购乙公司，甲、乙在某相关市场进行竞争。利用并购模拟方法测算，集中后实体在相关市场的涨价幅度可能达到 10%以上，因此该交易可能导致单边效应。并购模拟是预测集中后产品价格变化的定量方法，首先需要对产品需求进行统计分析与估计（设定需求函数并估计相关参数），在此基础上预测集中后相关市场上产品新的均衡价格水平，通过与集中不发生情形下的价格进行比较从而得出集中对市场价格水平的影响。

第六章 协调效应

第四十七条 本指引所称协调效应，是指经营者通过集中消除了直接或潜在的竞争者，使市场结构发生明显变化，更有利于

集中后实体与其他市场参与者达成明示或默示协调行为，有能力和动机直接或间接实施提高商品价格、降低商品质量或削弱创新等行为，损害市场公平竞争和消费者利益的可能性增大。

【案例 19】甲、乙、丙公司在 A 产品市场竞争，市场份额依次为 3%、19%、26%。甲公司拟收购乙公司。交易前，甲公司的 A 产品由丙公司代工生产。交易后，甲公司将拥有乙公司既有的 A 产品生产能力和销售网络，与丙公司一起成为该市场的两个主要竞争者，集中后实体与丙公司的合计市场份额达到 48%。甲、丙公司签署的代工协议中包含生产成本、生产数量等竞争性信息，两者之间代工关系的存续便于双方相互协调，限制市场竞争。交易增加了该市场企业间相互协调、限制竞争的可能性。

第四十八条 存在下列情形的，经营者集中更有可能产生协调效应：

（一）经营者之间能够达成削弱竞争的共识。这种共识可以是直接涨价、限制生产、限制投入市场的新产能、划分市场或者在招标投标市场分配合同，且经营者能够按照共识中的竞争标准来缓和他们之间的竞争行为。

（二）经营者能够维持共识。经营者能够时刻关注参与协调行为的其他经营者是否一直遵守共识。如果某个经营者违反共识（背离行为），其他经营者能够有效地对背离行为实施惩罚。

（三）协调行为之外的经营者无法对协调行为的稳定性构成威胁。即没有参与协调行为的竞争者、新的市场进入者或者客

户的反应都不会对协调行为产生实质影响。

第四十九条 判断集中是否会产生协调效应，主要评估集中是否有利于促成协调行为，即是否有利于增强集中后实体与其他竞争者共同排除、限制竞争的能力、动机及可能性；或者集中是否有利于强化在集中前已经存在的协调行为。

【案例 20】甲公司拟收购乙公司目标业务，甲公司和乙公司目标业务在 A 产品市场存在横向重叠。交易完成后，A 产品市场主要竞争者由 4 家减少为 3 家。A 产品市场技术成熟，价格相对透明，客户主要通过招标投标方式采购。在主要竞争者数量减少的情况下，竞争者之间通过明示或默示方式进行沟通协调的成本降低，经营者也更容易通过中标结果推测其他竞争者的定价策略。同时，A 产品市场协调价格行为获利空间较大。因此，该集中使 A 产品市场上经营者协调价格的能力和动机进一步提高。

第五十条 经营者集中导致下列情形之一的，反垄断执法机构推定集中可能产生协调效应，除非经营者能够证明不会产生协调效应：

（一）集中后实体与另一个经营者在相关市场的市场份额合计达到三分之二，且各自市场份额均超过十分之一；

（二）集中后实体与另外两个经营者在相关市场的市场份额合计达到四分之三，且各自份额均超过十分之一；

（三）集中消除了一个可能阻碍市场协调的经营者。

前款所称“可能阻碍市场协调的经营者”，通常指曾拒绝协

调行为的竞争者，或采取背离行为有利可图的竞争者。判断集中是否消除了一个可能阻碍市场协调的经营者，还需要结合相关市场中的其他因素综合判断（如集中前是否曾出现大规模协调或试图协调行为等）。

【案例 21】市场上可能会有阻碍市场协调的经营者（也称为不合群者）的存在，不合群者与其他企业之间或经营理念不同，或对未来产业发展方向和趋势的看法不同，或由于特殊的原因，而与其他企业行为差别很大。企业之间的经济差异性也可能导致“不合群者”存在。比如，一家拥有竞争力很强的独特产品、或很先进的技术、或控制了某种关键生产投入要素的企业，在生产经营方面就很可能显示出自己的独特性和“不合群性”，与其他企业合作的兴趣可能就不大。“不合群者”的存在，增加了协调行为的难度，针对不合群者的集中行为，可能产生协调效应。

第五十一条 评估集中是否有利于促成协调行为，反垄断执法机构主要考虑集中对市场稳定性、透明度和对称性产生的影响。

第五十二条 市场环境相对稳定时，协调行为的可能性增大。当市场中的交易条件因客户或者商品不同而具有显著差异时，协调行为的可能性较低。例如，市场上的交易是通过小额、频繁，而非大额、长期的合同来实现，或者客户群相对分散，通常不会产生协调行为。市场的需求价格弹性越低，协调行为一般越有利可图。

【案例 22】甲公司拟收购乙公司，甲、乙在 A 产品市场竞争。A 产品为需求刚性且种类单一的原材料，需求价格弹性低，协调价格后获利空间大，而且背离协调的行为更容易受到发现和约束。在交易导致主要竞争者数量从 5 家减少到 4 家的情况下，竞争者之间协调价格的动机和能力进一步提高。

第五十三条 在充分透明的市场里，协调行为更容易发生。市场集中度、商品差异化程度、客户分散程度以及竞争者之间交叉持股、互派董事、具有相同的股东或董事、监事等行为都会影响市场透明度。当竞争者数量较少、市场集中度较高、交易条件相对透明时，协调行为更容易发生。

【案例 23】甲公司拟收购乙公司，甲、乙在 A 产品市场竞争。A 产品市场透明度较高，生产商和客户数量均较少，产品同质化明显，竞争者对相互之间的技术、成本、生产和销售状况等情况均比较了解。A 产品生产商能凭借相关事实和经验确定竞争对手的产品价格或价格区间。同时，A 产品生产商经常共用相同的分销商，通过分销渠道了解其他品牌 A 产品信息较容易，A 产品生产商有能力预判其他竞争者的行为。该集中完成后，A 产品生产商将从五家减少为四家，将进一步增加市场竞争者通过协调从事排除、限制竞争行为的可能性。

第五十四条 当市场中经营者对称性较高，即市场份额、生产成本、生产能力、效率等方面情况相似，商品差异化程度、商品质量和纵向一体化程度相当，经营者之间达成协调行为的可能

性就较大。经营者之间对称性越低，越难产生协调行为。

【案例 24】甲、乙、丙三家公司在 A 产品市场存在横向重叠，合计占有 95% 以上的市场份额。份额较小的两家竞争者甲、乙（市场份额分别为 30%—35%、10%—15%）提出合并，合并后的市场份额与丙的市场份额基本相当。这样集中后实体与丙公司的市场力量对称会使两者在长期博弈中更加有动机合谋而避免激烈的价格竞争。

第五十五条 评估集中是否有利于强化在集中前已经存在的协调行为，首先要评估交易完成前相关市场已经存在协调行为的可能性，其次要评估交易对相关市场结构的改变是否可能强化既有的协调行为。

在评估相关市场是否存在协调行为的可能性时，如果相关市场上存在过协调行为，在市场竞争条件未发生重大变化的情况下，反垄断执法机构会推定市场条件有助于经营者之间的相互协调。如果发生过协调行为的其他市场的重要特征与相关市场相似，反垄断执法机构将高度重视。

第五十六条 根据案件的具体特征，反垄断执法机构评估经营者集中是否具有协调效应时还会综合考量其他因素。比如涉及平台经济领域的横向集中，还需要考虑技术手段、平台规则、数据、算法等因素是否有利于促成或维持协调行为。

第七章 潜在竞争

第五十七条 本指引所称潜在竞争是指集中一方为集中其他

方的潜在竞争者，具有短期内进入相关市场的能力和动机，并能够对在位者形成一定的竞争约束。

第五十八条 判断横向集中是否会产生单边效应或者协调效应时，反垄断执法机构均会考虑潜在竞争。如果一项集中消除了潜在竞争者，且集中前经营者在相关市场具有市场支配地位，那么交易具有排除、限制竞争效果的可能性很大。

第五十九条 评估横向经营者集中是否会消除潜在竞争约束，首先考虑集中一方是否为潜在竞争者，即集中不发生情形下该经营者是否会进入相关市场；然后分析消除潜在竞争约束的影响。

第六十条 判断是否为潜在竞争者时，主要考虑其市场进入所需的成本、时间、相关市场进入壁垒等因素，譬如其拥有相关的生产设备、知识产权、原材料等的情况以及对相关投资的准备情况。反垄断执法机构将重点考虑下述两方面因素：

（一）潜在竞争者无需花费很大沉没成本就可以进入相关市场；

（二）潜在竞争者极可能甚至已经有计划进行相关投资（包括沉没成本），将在短期内进入相关市场。

第六十一条 对于消除潜在竞争约束的经营者集中的竞争分析，反垄断执法机构将评估潜在竞争者进入市场后预期的市场竞争状况。

对于同时满足下述条件的集中，反垄断执法机构认为具有或

者可能具有排除、限制竞争效果：

（一）潜在竞争者已经或将会对在相关市场开展业务的参与集中的经营者构成显著的竞争约束；

（二）其他现有竞争者以及潜在进入者对参与集中的经营者构成的竞争压力不足。

【案例 25】甲公司拟收购乙公司，甲生产 A 产品，并具有较高市场份额，乙目前不生产 A 产品，但其正在研发 A 产品。乙正在研发的 A 产品与市场现有 A 产品相比性能更优，具有明显技术进步特征，一旦进入市场将对甲构成显著的竞争约束。因此，该集中将消除甲公司在 A 产品市场上的潜在竞争约束。

第六十二条 对于涉及消除潜在竞争约束的经营者集中，评估时还应关注集中各方是否为相关市场的重要创新者，以及该潜在竞争者创新能力的强弱。若集中各方是相关市场重要的创新力量，集中后由于研发竞争者数量减少，集中后实体的竞争动力会下降，进而减少创新投入、延缓新产品上市速度。若该经营者的创新能力较强，具有长远发展潜力，在未来会形成足以与集中另一方抗衡的竞争力量，那么由于集中消除了这一潜在竞争者，集中另一方可能会降低研发投入、延缓新产品上市速度。

【案例 26】A 产品市场高度集中，主要竞争者仅乙公司和丙公司两家，甲公司目前不生产该产品，但其正在研发相关产品，甲公司拟收购乙公司相关业务。相较于市场现有产品，甲公司的产品具有显著创新特征，预期将对乙公司构成显著的竞争约束。

交易后甲公司将取得乙公司目标业务 A 产品，可能降低甲公司对其正在研发的具有创新意义同类产品的研发投入和商业化动机，延缓新产品上市速度，可能对市场竞争和技术进步产生不利影响。

第六十三条 目标公司是初创企业或者新兴平台的，特别是相关市场集中度较高、参与竞争者数量较少时，需要从交易目的、潜在竞争、创新能力等方面重点评估集中是否可能扼杀竞争、阻碍创新，包括对目标公司创新活动的影响和对收购方原有创新活动的影响等。

第八章 市场进入

第六十四条 本指引所称市场进入通常包括经营者新进入相关市场参与竞争，上游或者下游经营者通过前向或者后向生产一体化导致的进入，以及相关市场中现有竞争者的业务扩张，比如产能增加等。

第六十五条 市场进入是经营者集中竞争分析中的抵消性因素之一。当市场进入足够容易时，集中后实体及市场中的现有竞争者无法单独或者共同去实施相较于集中未发生情况下更加有利可图的涨价行为，或者无法降低集中未发生情况下的市场竞争水平，集中就不太可能具有排除、限制竞争的效果。

实践中，通常是在反垄断执法机构认为集中可能产生竞争损害的情况下，由经营者提供证据材料对市场进入的难易程度予以

证明。市场进入只有在可能、及时且充分的条件下，才能够有效防止或抵消集中对竞争可能产生的不利影响。

【案例 27】甲公司和乙公司合并，双方在 A 市场上存在横向重叠，合计市场份额超过 50%，反垄断执法机构推断该集中可能具有排除、限制竞争效果。甲和乙证明 A 市场进入门槛很低，即使其滥用市场力量，也很快会有新的经营者进入。经综合研判，反垄断执法机构认为该项集中不会具有排除、限制竞争效果，予以无条件批准。

第六十六条 市场进入的可能性是指经营者能够进入相关市场且进入后能够成功地对集中后实体构成竞争约束的可能性。评估市场进入的可能性时，应考虑市场进入壁垒、市场运行状况和市场的发展预期。

市场进入壁垒取决于相关市场的特性，体现为现有竞争者相对于新进入者所具有的竞争优势。进入壁垒越高，进入的可能性则越低。构成进入壁垒的因素包括：政府管制措施；关键设施；自然资源；研发能力；知识产权；生产的规模效益经济性和范围经济性，对强大客户网和销售网的依赖；现有经营者的成本优势、品牌和声誉优势、闲置生产能力及其与交易相对方的合同安排；下游客户的转换成本；进入的沉没成本以及其他形式的退出壁垒等。

市场运行状况主要包括：市场容量是否可以容纳新的厂商；新进入经营者是否可以达到最小效率规模，即经营者平均成本达

到最小值时所要求的最小产出水平；进入后的市场竞争状况和价格水平等是否足以支持新进入经营者有效参与市场竞争。

评估市场的发展预期应结合产品生命周期、技术更新预期、市场规模变化等综合评估市场的发展阶段和发展前景。一般来说，相比于已经成熟或预计将会进入衰退期的市场，预计将会进入高速增长阶段的相关市场的进入可能性更高。

第六十七条 市场进入的及时性是指市场进入是否可以在集中后足够短的时间内发生并得以持续。市场进入必须足够迅速，才能阻止可能发生的反竞争效果。

判断市场进入的及时性的时间标准取决于市场的特性和发展动态，以及潜在进入者的具体产能情况。通常情况下，反垄断执法机构认为在两年以内能够完成市场进入，构成及时的市场进入。

第六十八条 市场进入的充分性是指进入必须能够对集中后实体构成充分、有效的竞争约束，从而防止或消除集中可能产生的排除、限制竞争效果。考察进入者能否对集中后实体构成有效竞争约束应综合考虑进入者的规模、业务范围、商品可替代性等因素。

市场进入的充分性对进入规模的要求取决于市场特性。通常情况下，进入者只有达到一定的规模才会对集中后实体构成有效的竞争约束。现阶段规模较小的进入者，在不具备显著竞争劣势的情况下，也可能对集中后实体构成有效的竞争约束。

在进入者提供的产品与集中后实体提供的产品可替代性高的情况下，进入者可能会对集中后实体构成有效的竞争约束。在差异化产品行业中，进入者提供的产品可能不足以紧密替代集中后实体提供的产品，市场进入可能不够充分，因此不能对集中后实体提供有效的竞争约束。

第六十九条 在判断市场进入是否具有可能性、及时性和充分性时，反垄断执法机构通常可以从以下几个方面收集市场进入的信息和证据材料：

（一）相关市场或类似市场过往的市场进入和退出案例，包括进入的成本、进入壁垒、时间、成功进入所须达到的规模、进入导致的市场竞争状况的变化等；

（二）其他经营者进入相关市场的计划，以及现有竞争者的扩张计划；具有相关必要资产或动机进入的潜在市场进入者的情况，例如相邻市场的竞争者、大型客户等；

（三）对市场进入壁垒的直接统计数据或其他信息，例如进入的资金规模、研发投入产出等；

（四）若相关商品生产存在规模效应，需考虑新进入经营者能否及时达到足够规模，以对集中后的实体形成有效竞争约束，以及无法达到规模效应所要求的规模时在成本上的劣势；

（五）进入市场后收回投入成本所需要的时间；

（六）退出市场的成本；

（七）技术进步对市场进入的影响；

(八) 市场上现有竞争者与下游客户签订长期合同的情况；

(九) 下游客户是否具备协助新市场进入的能力和意愿；

(十) 可能的进口产品或供给替代；

(十一) 若相关地域市场是中国境内市场，需考虑中国境外供应商进入中国境内市场的可能性。

第七十条 反垄断执法机构在竞争分析中也会考虑集中是否会对市场进入带来的负面影响。例如，经营者集中可能导致集中后实体拥有更大的市场规模，更有能力维持其市场地位，从而提高进入门槛。

第九章 买方力量

第七十一条 本指引所称买方力量是指买方在商业谈判中所具有的议价或谈判能力。

第七十二条 买方力量是经营者集中竞争分析中的抵消因素之一。通常是在反垄断执法机构认为集中可能存在排除、限制竞争效果时，由经营者提供证据材料证明买方力量能够在多大程度上抵消集中对竞争可能产生的不利影响，如限制集中后实体涨价的可能性。

【案例 28】甲公司收购乙公司，甲、乙在 A 产品市场存在横向重叠，合计市场份额排名第一。在分析 A 产品市场买方力量时，甲、乙证明 A 产品需求集中在少量下游客户中，客户均通过招标投标方式采购，且采购额度大、采购时机不确定，各供应商必须为争取某一客户进行全面竞争，买方议价能力非常强。因此，交

易虽然将增强甲公司市场力量，但综合考虑买方力量，反垄断执法机构认为交易不会产生排除、限制竞争的效果。

第七十三条 评估买方力量，可以主要从以下两个方面进行考虑：

（一）买方集中度。通常会参考集中后实体销售给下游客户的相关商品占其总销售量的比例，如果少数客户的采购量占比较大，则说明买方集中度较高。

（二）买方在不同供应商之间进行转换的能力。需要重点关注当某一供应商采取提高价格或降低质量、降低送货条件等措施时，买方是否有能力在适当的时间内转向其他供应商、纵向整合上游供应商、支持上游其他供应商扩大市场份额、支持新供应商进入相关市场、拒绝购买该供应商的其他产品或延迟购买（特别是耐用商品）等。

【案例 29】甲公司拟收购乙公司，甲、乙均在 A 产品市场进行竞争，双方合计市场份额为 40%—45%，且双方 A 产品主要供应给下游零售店。下游 40%-50%的零售店从甲、乙采购 A 产品。由于 A 产品零售店数量庞大，且普遍规模较小，议价能力较弱，因此，买方力量难以消除集中可能产生的排除、限制竞争影响，该集中可能限制下游零售店的选择权，挤压其利润空间，损害相关市场竞争秩序和消费者利益。

第七十四条 具有买方力量本身并不能够保证买方力量能够有效地抗衡集中可能带来的竞争损害。反垄断执法机构在评估买

方力量是否能够起到有效的抗衡作用时，通常重点考虑以下三方面因素：

（一）具有买方力量的经营者行使其买方力量，是否能够使其他不具备买方力量的经营者同样获得利益；

（二）当具有买方力量的经营者并非终端消费者时，其通过行使买方力量获得的利益是否能够传递给终端消费者；

（三）具有买方力量的经营者是否有充分的动机和意愿行使其买方力量。

第七十五条 在评估买方力量时，需要注意集中前所存在的买方力量并非必然能够延续到集中后，因为集中可能导致集中后实体增强市场控制力，或者可能消除了重要的替代供应商。因此，反垄断执法机构通常对集中后而非集中前的买方力量进行评估。

第十章 效率

第七十六条 本指引所称效率是指横向经营者集中可能会带来的效率提升，包括规模经济、范围经济等带来的成本节约，以及促进技术进步、提高商品质量等带来的创新效率等。效率提升是集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的抗辩因素。

集中所带来的成本节约可体现在固定成本、可变成本或者边际成本的降低。

集中带来的创新效率包括经营者在科技研发领域的协同效应，以及产品研发和推广之间的互补作用等。

第七十七条 能够被反垄断执法机构认可的集中产生的效率提升，必须同时满足下列条件：

（一）效率的提升必须有利于消费者。效率提升对消费者带来的利益不局限于价格下降，也可能是商品质量提升，或者使消费者能够从商品的创新中获益。

（二）效率的提升必须是经营者集中所特有的。效率提升是经营者集中的直接结果，且无法通过对竞争损害更小的其他方式实现。

（三）效率的提升必须是可以证实的。经营者的效率主张越准确、越有说服力，被反垄断执法机构采信的可能性越高。

第七十八条 如果集中具有或者可能具有排除、限制竞争的效果，在条件允许的情况下，集中各方可以通过提交定量分析证据材料，说明集中对效率提升和对下游客户的影响。如果所需定量证据材料不存在或难以提供，经营者也应提供真实的、可验证的有关效率提升和对下游客户影响的定性证据材料。

评估上述效率提升是否能够抑制集中可能产生的反竞争效果，主要考虑以下两个方面：

（一）集中所带来的成本节约在多大程度上可以消除集中可能带来的单边效应或者协调效应；

（二）集中所带来的创新效率在多大程度上可以弥补价格上涨对下游客户所带来的损失。

第七十九条 目标公司是初创企业或者新兴平台的，反垄断

执法机构会考虑交易可能为初创企业或新兴平台提供后续研发、市场推广、管理和生产等发展支持的效率因素。

第十一章 其他因素

第八十条 评估经营者集中对国民经济发展的影响，反垄断执法机构通常会考虑集中所处行业对经济发展的重要性，以及集中对国民经济发展的影响。

经营者能够证明集中有利于国民经济健康发展的，即使该集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，反垄断执法机构也可能不予禁止。

反垄断执法机构在分析前述集中对国民经济发展的影响时，将重点考虑是否同时满足下列三个条件：

（一）该经营者集中是否会对国民经济发展带来积极影响，以及该影响是否是实质性的；

（二）该经营者集中与国民经济发展积极影响之间是否存在因果关系；

（三）如果没有该经营者集中，是否就不会对前述国民经济发展产生积极影响。

第八十一条 经营者能够证明集中在促进就业、保护中小经营者权益、节约能源、保护环境、救灾救助等社会公共利益方面产生积极影响的，即使经营者集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，反垄断执法机构也可能不予禁止。

反垄断执法机构在分析前述公共利益时，将重点考虑是否同

时满足下列三个条件：

（一）该经营者集中是否会对公共利益带来积极影响，以及该影响是否是实质性的；

（二）该经营者集中与公共利益积极影响之间是否存在因果关系；

（三）如果没有该经营者集中，是否就不会对前述公共利益产生积极影响。

第八十二条 经营者能够证明被收购或者合并的经营者即将破产并退出相关市场的，即使该集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果，反垄断执法机构也可能不予禁止。

反垄断执法机构在分析前述破产抗辩时，将重点考虑是否同时满足下列三个条件：

（一）被收购或合并的经营者经营困难，如果不被收购或者合并，其将在短期内退出市场；

（二）没有比该集中对竞争损害更小的替代性方案来防止上述经营者退出市场；

（三）相对于上述经营者退出市场，该集中可能带来的排除、限制竞争效果更弱。

第八十三条 有证据证明参与集中的经营者获得的国内外政府补贴对相关市场竞争可能产生不利影响的，反垄断执法机构可以要求参与集中的经营者提供获得政府补贴等有关情况，并在审查中考虑该政府补贴对相关市场公平竞争产生的不利影响。

前款所称政府补贴，包括一个国家或者地区的中央政府补贴和地方政府补贴。

第八十四条 反垄断执法机构评估数据驱动型横向经营者集中时，数据隐私保护水平可能成为评估交易对商品质量影响的考量因素之一。如果集中消除了数据隐私保护水平更高的竞争者，可能导致相关市场数据商品质量整体下降，损害消费者福利。

第十二章 附则

第八十五条 参与集中的经营者之间新设合营企业，且合营企业拟从事业务与参与集中的经营者处于同一相关市场的，参照本指引进行竞争评估。

评估经营者之间新设合营企业可能产生的竞争影响时，要结合集中的实际情况，对合营企业与合营各方的竞争关系、合营企业的规模及存续时间、合营企业的业务范围、合营企业是否仅涉及某一个业务环节等因素加以考虑。

合营企业的业务仅涉及一个或多个合营方业务链条中某个环节的，根据合营企业所从事业务在完整业务链条中所处的具体环节（例如研发、原材料采购、生产、营销或销售），竞争分析的考虑因素和重点通常有所不同。一般而言，合营企业所从事业务环节离销售环节越远，对市场竞争的影响越小；仅涉及联合销售的合营企业，可能与垄断协议行为存在竞合，有可能引起严重的竞争问题，需重点审查。

第八十六条 反垄断执法机构以及其他单位和个人对于知悉的商业秘密、未披露信息、保密商务信息、个人隐私和个人信息承担保密义务，但根据法律法规规定应当披露的或者事先取得权利人同意的除外。

第八十七条 本指引自发布之日起实施。