

梧州黄某化工药业有限公司诉江苏省市场监督管理局、国家市场监督管理总局反垄断行政处罚及行政复议纠纷案

——原料药相关市场的界定

关键词 行政 垄断相关行政案件 反垄断行政处罚和行政复议 原料药 横向垄断协议 相关市场

基本案情

梧州黄某化工药业有限公司（以下简称黄某公司）与案外人苏州优某科技有限公司（以下简称优某公司）、江苏嘉某制药有限公司（以下简称嘉某公司，上述三家公司统称涉案三家公司）系被诉垄断行为发生时我国境内仅有的实际生产原料药樟脑的三家企业，其中黄某公司、优某公司生产合成樟脑，嘉某公司生产天然樟脑。

2017年12月，优某公司原料药产线全面关停。2018年3月1日，优某公司与黄某公司签订委托加工合同，优某公司委托黄某公司生产工业级合成樟脑。同日，双方签订补充协议，约定优某公司协助黄某公司开拓原料药樟脑市场，扩大市场占有率，双方具体约定了2018年黄某公司的市场占有率增幅及执行进度，并据此约定了委托加工费金额及委托加工协议的执行进度（如果2018年黄某公司的市场占有率增幅低于50%，则委托加工费金额按比例相应增加；如果市场占有率增幅低于27%，则委托加工合同自动取消）。此外，黄某公司与优某公司约定，如果原料药樟脑的平均销售价格低于20万元/吨，委托加工合同有关条款再次协商。涉案三家公司还通过医药展览会会面、微信、电话等方式，就原料药樟脑销售价格进行沟通协商，达成不搞价格战、维持价格水平的意向；在实际交易中，三家公司互相交流市场行情，面对共同的下游成品药生产企业

询价时互相沟通、协商报价。

江苏省市场监督管理局（以下简称江苏省市监局）在接到涉嫌垄断的举报线索后，对涉案三家公司及相关企业展开调查。调查期间，江苏省市监局对黄某公司的总经理杨某见、嘉某公司的法定代表人张某勤、销售代表赵某波进行了询问。他们先后作出“原料药天然樟脑和原料药合成樟脑主要功能是一样的，主要区别在于旋光度，通过仪器可以分辨”“在用途方面，两者大部分情况可以互相替代，具体需要看药厂的生产配方”“公司生产的天然樟脑可以用合成樟脑替代，与合成樟脑的生产厂家存在竞争关系”等陈述。

此外，张某教授接受江苏省市监局委托，对天然樟脑与合成樟脑的替代性进行文献调研并出具《天然樟脑及合成樟脑的替代性研究报告》。该研究报告指出：项目组从药典、中药成方制药标准、化学药品及制剂标准、新药转正标准、发明专利、文献报道和生产应用等多个方面对天然樟脑和合成樟脑是否存在差异进行了系统分析，发现天然樟脑和合成樟脑在医药应用中有较小的差异。1. 合成樟脑和天然樟脑在理化性质和功能用途等方面的一致性受到中国药典的认可；2. 药典、中药成方制药标准、化学药品及制剂标准和新药转正标准中共收录195种含樟脑的成方制剂，只有新药转正标准中的2种限定使用合成樟脑，天然樟脑和合成樟脑互替在成方制剂的生产应用中受到认可；3. 在实际生产中，上述195种含樟脑的成方制剂共获批了1109个药品批准文号，其中193种未区分天然樟脑和合成樟脑的成方制剂共获得1080个药品批准文号，占总获批文号的97.4%；2种限定使用合成樟脑的成方制剂共获得29个药品批准文号，占总获批文号的2.6%；即对于97.4%的药品批准文号，天然樟脑和合成樟脑可以互替使用；4. 在创新工艺研究中，上述195种成方制剂中有18个关于制备方法的发明专利申请，全部发明专利申请均未区分天然樟

脑和合成樟脑，表明天然樟脑和合成樟脑均可应用；5. 未发现有关天然樟脑和合成樟脑在药理作用和毒性方面具有差异的文献和报道；6. 未发现有关天然樟脑和合成樟脑在临床应用药效和安全性方面具有差异的文献和报道。

江苏省市监局于2021年5月31日作出行政处罚决定，认定涉案三家公司达成并实施了横向垄断协议，责令黄某公司停止违法行为，没收违法所得，并处以上一年度销售额5%的罚款。黄某公司不服，申请行政复议。国家市场监督管理总局（以下简称市场监管总局）复议后予以维持。黄某公司不服行政复议决定，向江苏省南京市中级人民法院提起行政诉讼，请求撤销被诉行政处罚决定和复议决定。

黄某公司辩称，天然樟脑与合成樟脑不构成同一相关市场，涉案三家公司并非同一相关市场的竞争者。从需求替代层面，天然樟脑与合成樟脑具有较大差异，不具有紧密替代性；从供给替代层面，天然樟脑与合成樟脑的生产工艺和生产设备完全不同，天然樟脑生产只涉及物理加工过程，而合成樟脑通过化学反应合成，两者不能直接实现转产，从供给替代层面两者不具有替代性。

江苏省南京市中级人民法院认为，黄某公司在内的三家公司存在协同分割原料药樟脑销售市场、固定或变更原料药樟脑销售价格的垄断行为，被诉行政处罚决定和复议决定合法且恰当，故于2022年11月1日作出（2021）苏01行初753号行政判决：驳回黄某公司的诉讼请求。黄某公司不服，提出上诉。在二审审理期间，法院查明，根据药典（2015年版）记载：天然樟脑与合成樟脑的化学成分存在细微差异，天然樟脑为右旋樟脑，合成樟脑为外消旋樟脑，两者性状的差异主要体现在比旋度方面；除合成樟脑需检查残留溶剂外，两者在鉴别、检查、含量测定方面采用的质量控制指标及方法均一致。最高人民法院于2025年2月21日作出

（2023）最高法知行终30号行政判决：驳回上诉，维持原判。

裁判理由

本案的争议焦点为：案涉天然樟脑与合成樟脑是否具有紧密替代关系，二者是否构成同一相关市场，进而是否可以认定案涉公司之间具有竞争关系。

《中华人民共和国反垄断法》（2008年施行）第十二条规定：“本法所称经营者，是指从事商品生产、经营或者提供服务的自然人、法人和非法人组织。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进行竞争的商品范围和地域范围。”第十三条规定：“禁止具有竞争关系的经营者达成下列垄断协议：（一）固定或者变更商品价格；（二）限制商品的生产数量或者销售数量；（三）分割销售市场或者原材料采购市场；（四）限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品；（五）联合抵制交易；（六）国务院反垄断执法机构认定的其他垄断协议。本法所称垄断协议，是指排除、限制竞争的协议、决定或者其他协同行为。”（上述规定分别为2022年修正的《中华人民共和国反垄断法》第十五条、第十七条所沿用）根据上述规定，经营者之间具有竞争关系，以提供具有较为紧密替代关系的商品，因而实际处于或者可能进入同一相关市场为必要条件。在界定相关市场时，根据需求者对商品功能用途、质量认可、获取难易程度等因素，从需求者角度确定不同商品之间的替代程度的需求替代分析是主要分析方法，供给替代仅在需求替代分析不足以完全确定相关市场范围时作为补充考量因素。通常情况下，一种原料药构成单独的相关市场，但是如果从需求替代角度分析，不同品种原料药之间在用途、质量检测标准、销售渠道等方面基本相同，下游用户可无差别替代，亦可认定上述原料药因在需求端具有紧密替代关系而属于同一相关市场。

本案中，综合下列情况，可以认定天然樟脑与合成樟脑构成同一相关市场。其一，天然樟脑与合成樟脑原料药的用途基本相同。药典及有关国家药品标准中收录了195种含原料药樟脑的成方制剂，其中193种成方制剂未区分天然樟脑与合成樟脑，不区分使用的比例接近99%；国家药品监督管理局就上述195种成方制剂共下发1109个药品批准文号，其中193种未区分天然樟脑和合成樟脑的成方制剂共获得1080个药品批准文号，占总获批文号的97.4%。其二，天然樟脑与合成樟脑的质量检测基本相同。除合成樟脑需额外检查残留溶剂之外，天然樟脑与合成樟脑在鉴别、检查、含量测定方面采用的质量控制指标及方法均一致。其三，天然樟脑与合成樟脑原料药的销售渠道基本相同。涉案三家公司的销售渠道和客户具有较高一致性，多家下游成品药生产企业同时向涉案三家公司询价，在采购条件上也未显示存在重大区别，且涉案三家公司共同对国内原料药樟脑市场份额分配进行过协商。综上，可以认定合成樟脑与天然樟脑具有较为紧密的替代关系，构成同一相关市场，涉案三家公司系在国内原料药樟脑市场具有竞争关系的经营者。

在此情况下，黄某公司与优某公司通过签订补充协议约定一方协助另一方扩大市场份额，本质上系双方对市场份额分配达成共谋，特别是当市场占有率目标与双方之间的其他交易条件相绑定时，排除、限制竞争的效果更加明显，足以认定上述约定构成分割销售市场的横向垄断协议。同时，涉案三家公司还通过会面、微信、电话等方式协同变更商品价格。上述行为排除、限制了原料药樟脑市场的竞争，构成横向垄断协议，依法应予行政处罚，故法院依法作出上述裁判。

裁判要旨

在界定相关市场时，根据需求者对商品功能用途、质量认可、获取难易程度等因素，确定不同商品之间的替代程度的需求替代分析是主要

分析视角，供给替代仅在需求替代分析不足以完全确定相关市场范围时作为补充考量因素。通常情况下，一种原料药构成单独的相关市场，但是如果从需求替代角度分析，不同品种原料药之间在用途、质量检测标准、销售渠道等方面基本相同，下游用户可无差别替代，亦可认定上述原料药因在需求端具有紧密替代关系而属于同一相关市场。

关联索引

《中华人民共和国反垄断法》（2022年修正）第17条、第20条、第56条第1款、第59条（本案适用的是2008年8月1日起施行《中华人民共和国反垄断法》第13条、第15条、第46条第1款、第49条）

一审：江苏省南京市中级人民法院苏01行初753号行政判决（2022年11月1日）

二审：最高人民法院（2023）最高法知行终30号行政判决（2025年2月21日）