

中国共享单车行业行政垄断报告

编者按：

共享单车作为数字经济典型新业态，兼具市场竞争属性与城市公共治理属性，行政权力与市场机制的失衡，导致行政垄断问题频发，制约行业良性发展。本报告依托 2008 至 2025 年 43 件典型案例（含发改委查处、市监局查处、司法裁判、地方监督审查），系统梳理共享单车行业行政垄断的行为类型、地域与主体分布特征，深度剖析乱象滋生的制度、利益与理念根源，全面评估整改成效与现存反弹、追责不足等短板。报告立足公平竞争与依法行政原则，面向监管部门、市场企业提出精准合规对策，旨在厘清监管与市场边界，破除地方壁垒与行政干预，助力规范基层监管执法、维护公平竞争市场秩序，推动共享单车行业长效健康、高质量发展。

一、引言

自 2008 年《中华人民共和国反垄断法》正式实施以来，我国反垄断监管体系不断完善。共享单车作为后期崛起的数字经济新业态，行业发展全程处于反垄断监管框架之下，先后经历了野蛮生长到规范发展的关键转型阶段。作为数字经济背景下的典型新业态，共享单车的运行逻辑依托平台智能调度、规模化投放与动态市场竞争，本质上是依赖市场机制配置资源的竞争性行业。与此同时，因其运营活动涉及城市道路公共空间利用、市容市貌维护、公共秩序管理及交通综合治理等公共管理事项，行政机关在其市场准入、车辆投放及运营规则制定中的参与具有现实合理性，这也使得共享单车领域成为行政权力与市场机制交织博弈的核心场域。

然而，这种“市场竞争属性”与“公共治理属性”的双重叠加，也让共享单车领域成为行政垄断行为易滋生、易蔓延的薄弱环节。当行政管理目标被过度置于市场竞争机制之上，或

行政机关将“秩序维护”简单等同于“主体控制”时，行政权力便会从规则制定者异化为市场结构的直接塑造者。通过限定经营主体数量、指定交易对象、附加差别化准入条件等方式，行政机关将本应由市场竞争决定的资源配置关系转化为行政强制性安排，进而实质性排除、限制市场竞争，形成典型的行政垄断行为，既损害了市场主体的合法权益，也制约了行业创新活力与健康发展。

本报告基于 2008 年至 2025 年期间，市场监督管理部门、发展改革部门、司法审判和地方监督的共计 43 件典型行政垄断案件，系统分析共享单车领域行政垄断的现状特征、行为类型、地域分布及形成机制，结合现行法律规定与学术研究成果，针对行政监管部门和市场主体提出具体可行的合规建议，旨在为政府监管部门提供决策参考，推动共享单车行业实现公平竞争、健康可持续发展。

图表 1 共享单车行业 43 件典型行政垄断案件表

序号	当事人名称	查处/通报时间	查处单位	线索来源	违法性质	后果与整改情况
发展改革部门查处						
1	湖南省张家界市人民政府 ¹	2022 年 9 月	国家发展改革委、湖南省发展改革委、湖南省市场监管局	排查归集	湖南省张家界市发布城区共享电单车 5 年特许经营权拍卖公告，4300 辆共享单车被分成 2000 辆、1500	2022 年 9 月 13 日，退还拍卖特许经营权所得；认真落实公平竞争审查制度，完善公平竞争审查

1 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>。访问时间 2026 年 4 月 20 日。

					辆、1000 辆 3 个标的，竞拍底价分别为 187 万元、431 万元和 94 万元，并于 2022 年 5 月进行网上拍卖，成交金额超过 4300 万元，是竞拍底价的 10 倍以上。张家界市无法律依据违规设置特许经营权，限制其他共享单车企业准入经营，违反了市场准入负面清单制度有关要求。	环节等。
2	云南省昆明市城市管理局 ²	2022 年 11 月 10 日	国家发展改革委同云南省发展改革委及相关地方行业主管部门	地方上报	昆明市城市管理局依据排名核定运营企业共享单车投放数量，后期再调整准入运营企业将原则上按照此次投标企业排名顺序予以确定。中标企业被强制要求与昆明公交集团有限责任公司（包括其全资子公司昆明城市服务管理有限公司）合作，签订停放秩	昆明市城市管理局废除有关招标结果，督促昆明公交集团与 3 家中标运营企业进行友好协商，解除并终止服务合同，停止收取相关服务费用。合同终止后，由运营企业自行履行好义务范围内有关共享单车管理服务工作。

² 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>。访问时间 2026 年 4 月 20 日。

					序管理服务合同并支付服务费。	
3	云南省保山市隆阳区人民政府办公室、保山市隆阳区城市管理综合行政执法局 ³	2022 年 11 月 10 日	国家发展改革委会同云南省发展改革委及相关地方行业主管部门	地方上报	要求在保山中心城区从事共享单车运营的企业，须依法在隆阳区市场监管部门注册，设立具有独立法人资格的企业或持有营业执照的企业法人分支机构，在隆阳区开立企业资金专用账户，并将相关数据接入隆阳区数字化城市管理平台。	2022 年 9 月 15 日，保山市组织相关部门召开废止《保山中心城区共享单车管理办法（试行）》规范性文件专家座谈会，9 月 16 日向 10 个部门及 5 个街道发出废止征求意见函，9 月 26 日完成文件废止工作。按照有关工作要求，于 10 月中旬解除与相关企业签订的特许经营权合同。
4	云南省瑞丽市住房和城乡建设局 ⁴	2022 年 11 月 10 日	国家发展改革委会同云南省发展改革委及相关地方行业主管部门	地方上报	2020 年，云南省瑞丽市住房和城乡建设局以特许经营权拍卖方式，将瑞丽市城区、姐告城区 2500 辆共享电单车 5 年特许经营权及瑞丽市	2022 年 8 月 28 日，经瑞丽市第十八届人民政府第 25 次常务会议审议，撤销此次瑞丽市共享电单车特许经营权拍卖，拍卖

3 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>。访问时间 2026 年 4 月 20 日。

4 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>。访问时间 2026 年 4 月 20 日。

					城区、畹町城区 2300 辆共享电单车 5 年特许经营权分为两个标的进行拍卖，起拍价格分别为 228 万元、209 万元，未中标企业退出当地市场。其中，城区、姐告城区 2500 辆共享电单车 5 年特许经营权成交价高达 6500 万元。	遗留问题由瑞丽市住房城乡建设局按照程序办理，9 月 3 日印发《瑞丽市共享单车市场企业难“共享”问题整改工作实施方案》，切实推进相关后续工作。
5	云南省曲靖市城市综合管理局 ⁵	2022 年 11 月 10 日	国家发展改革委同云南省发展改革委及相关地方行业主管部门	地方上报	2022 年 1 月，根据中标结果公告，北京阿帕科蓝科技有限公司和云南捷行汽车租赁有限公司分别以 950 万元/年、1000 万元/年的价格中标。另外，曲靖市《关于促进曲靖市互联网租赁自行车规范发展的实施意见》（2020 年 8 月 13 日）中规定“从事互联网租赁自行车经营服务的企业需提供	2022 年 9 月 3 日，曲靖市交通运输局等十一部门印发《关于停止执行〈关于促进曲靖市互联网租赁自行车规范发展的实施意见〉的通知》，不再执行相关具有限制性条件的文件。10 月中旬，曲靖市城市综合管理局依法依规与相关企业终止特许经营权有关

5 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>。访问时间 2026 年 4 月 20 日。

					在本市注册登记的法人营业执照原件及复印件，或非本市法人企业在本市设立分支机构的营业执照原件或复印件”。《曲靖中心城市互联网租赁自行车特许经营项目竞争性磋商文件》（2021年12月10日）中要求，“投标人一旦中标，应遵照招标文件相关规定在曲靖中心四城区市场监管部门登记注册成立具备独立承担民事责任能力的项目公司以签订合同并按合同约定开展特许经营业务”。	合同。
6	云南省宣威市住房和城乡建设局（宣威市城市综合管理局）⁶	2022年11月10日	国家发展改革委同云南省发展改革委及相关地方行业主管部门	地方上报	宣威市住房和城乡建设局以“出租城市街面道路”名义招租采购，中标共享单车企业将独占招标范围内共享（电）单车经营权，有关行为限	宣威市已按要求停止相关招标，并按有关规定，合法合规开展互联网租赁自行车市场准入工作。

6 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907号），载 <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>。访问时间 2026 年 4 月 20 日。

					制了其他共享（电）单车企业准入经营，违反市场准入负面清单制度有关规定。	
7	云南省玉溪市华宁县住房和城乡建设局 ⁷	2022 年 11 月 10 日	国家发展改革委会同云南省发展改革委及相关地方行业主管部门	地方上报	2021 年 5 月 24 日，华宁县住房和城乡建设局发布《华宁县县城建成区共享电单车运营管理服务项目招标公告》，对华宁县县城建成区 600 辆共享电单车 3 年经营权以市政公共资源有偿方式公开招投标，中标企业数量限定为 3 家。依据《华宁县县城建成区共享电单车运营管理服务项目服务合同》，华宁县住房和城乡建设局对共享单车限制配额，并对中标企业收取市政公共资源有偿使用费。市政公共资源有偿使用费报价按每辆每天 1 元起	华宁县人民政府召、开县政府常务会议，废止与相关企业签订的《华宁县县城建成区、共享电单车运营管理服务项目服务合同》，停止对相关企业收费，并由有关部门依法做好相关后续工作。

7 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>。访问时间 2026 年 4 月 20 日。

					步，中标单位缴纳每辆每天 0.1 元垃圾清运费（固定价格，不在报价范围内）。	
8	云南省文山壮族苗族自治州文山市人民政府办公室 ⁸	2022 年 11 月 10 日	国家发展改革委会同云南省发展改革委及相关地方行业主管部门	地方上报	2020 年 11 月 4 日，云南省文山市发布《文山市人民政府办公室关于印发文山市共享电单车试点运营实施方案的通知》，将文山市共享电单车特许经营权直接授权市交通服务公司组织实施，由该公司招投标引进共享电单车运营企业（原则上不超过 3 家）并签订《文山市共享电单车试点运营服务项目合同》。试点期间，城区共享电单车投放不得超过 6000 辆（3 年），并由市交通服务公司收取项目经营管理费。	2022 年 9 月 2 日，文山市人民政府撤销特许经营共享电单车经营的批复，停止向相关企业收取费用，并责成有关部门依法依规做好后续工作。
9	云南省大理	2022 年	国家发展	地方	2021 年 2 月，	2022 年 9 月

8 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>。访问时间 2026 年 4 月 20 日。

	白族自治州大理市城市更新置业有限公司（受大理市相关政府部门委托） ⁹	11 月 10 日	改革委会同云南省发展改革委及相关地方行业主管部门	上报	云南省大理市发布《大理市共享单车、助力车项目招标文件》，明确由大理市城市更新置业有限公司就共享单车企业准入进行公开招投标，并由招标人统一调配共享单车配额。共享单车企业须按共享单车、助力车营业流水的 10% 上缴给大理市城市更新置业有限公司，作为市政基础设施特许经营权合作服务费。	22 日，大理市人民政府废止《大理市共享单车、助力车项目招标文件》，大理市城市管理综合行政执法局废止大理市城市更新置业有限公司获取的共享单车、公共助力车特许经营项目内容，并责成大理市城市更新置业有限公司依法依规与共享单车企业解除合同。
10	湖北省随州市曾都区城市管理执法局 ¹⁰	2022 年 11 月 10 日	湖北省发展改革委、随州市曾都区相关监管部门	地方上报	2022 年 6 月，随州市曾都区城市管理执法局发布《随州市曾都区共享单车特许经营准入实施方案（征求意见稿）》公告，规定共享单车企业准入条件为在本地设立独立法人企业，并授权该	于 2022 年 9 月 8 日撤销了在曾都区人民政府网上公示的《随州市曾都区共享单车特许经营准入实施方案（征求意见稿）》。二是积极采纳市场主体意见建议，将“在

9 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>。访问时间 2026 年 4 月 20 日。

10 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>。访问时间 2026 年 4 月 20 日。

					企业独立运营管理权限（含批量锁车和开启权限），有固定办公、中转维修场地。曾都区城市管理部门按城区投放承载量将随州市城区（含高新区）共享单车运营份额分成3至4个资源包进行拍卖，中标企业获得曾都区共享单车运营权，运营权有效期为3年，到期后需重新通过竞拍取得。	本地设立独立法人企业，并授权该企业独立运营管理权限（含批量锁车和开启权限）”“有固定办公、中转维修场地”等内容修改或删除，同时开展公平竞争审查。
11	广西壮族自治区钦州市交通运输局 11	2022年11月	国家发展改革委、广西壮族自治区发展改革委	地方上报	2021年11月，钦州市发布助力车招标遴选公告，参与企业24家，遴选中标企业1家。要求中标企业自2022年3月1日起，按照每平方米19元/月缴纳投放车辆占道经营费，按年进行一次缴纳。	于4月18日将立案情况报备市场监管总局。目前，钦州市交通运输局正在进行整改。下一步，请广西壮族自治区发展改革委同有关部门全力督促、持续跟进，确保钦州市政府对违背市场准入负面清单问

11 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907号），载 <https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

						题尽快整改到位，保障市场主体合法权益，营造公平有序的市场准入环境。
12	山东省滨州市滨城区城市管理局 ¹²	2021 年 12 月 27 日	山东省发展改革委、滨州市相关监管部门	地方上报	2017 年 12 月 18 日，滨州市城市管理局通过招投标方式，确定上海钧正网络科技有限公司为滨州市城区唯一一家共享单车经营企业，并在双方签订的《战略合作协议》中约定“为避免单车同行无序投放，控制城市车辆总数，甲方不再引进乙方以外的共享单车品牌。如有其它品牌的单车未经甲方许可就随意投放，甲方将联动相关部门进行车辆管控”。协议有效期为 5 年。	2022 年 1 月 7 日，滨州市城市管理局解除与该公司签订的《战略合作协议》，改正相关违规行为，在局官方网站发布《关于废止共享单车相关文件的公告》，解除对其他共享单车经营企业公平准入的限制。
13	云南省昆明市呈贡区城市管理相关	2022 年 9 月	云南省发展改革委、昆明市城市管	地方上报	云南省昆明市呈贡区禁止除昆明市公共自行车运营管理有限公司	2022 年 9 月邀请在昆明运营的美团出行、青桔出行、哈

12 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

	主管部门 ¹³		理局		以外的共享单车运营主体在呈贡区投放共享单车，对市民出行造成影响。该行为导致其他共享单车企业无法进入当地市场开展经营，违反了市场准入负面清单制度有关要求。	啰出行三家企业，结合企业自身运营管理实际，通过技术手段将共享单车运行电子围栏范围覆盖呈贡区，规范区内共享单车运营管理。同时鼓励其他市场主体在呈贡区投放共享自行车，与昆明公交集团的有桩公共自行车形成互补。
43	福建省宁德市福鼎市城市管理局 ¹⁴	2022 年 10 月	福建省发展改革委、福鼎市相关监管部门	地方上报	2020 年 11 月，福建省宁德市福鼎市城市管理局将共享电单车占用福鼎市城区市政道路基础设施资源三年使用权分为 2500 辆、2000 辆、1500 辆、1000 辆 4 宗标的进行拍卖，并于同月与 4 家中标企业签订《共享电单车运营协议	2022 年 12 月，福鼎市城市管理局发布关于废止共享电单车相关文件的公告，废止与 4 家中标企业签订的《共享电单车运营协议书》，同步细化完善共享电单车运营停放管理，确保共享电单车街面

13 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

14 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第五批)》(发改办体改〔2023〕168 号)，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202303/t20230316_1351032_ext.html，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

					书》。	停放有序。
15	福建省南平市光泽县国资公司 ¹⁵	2022 年 10 月	福建省发展改革委、光泽县发展和改革和科技局	地方上报	2021 年 1 月，福建省南平市光泽县国资公司通过竞争性谈判，与福建某公司签订政府采购合同，由该公司对城区共享电单车项目开展投资与运营，导致其他共享电单车企业无法进入当地市场开展经营。	2022 年 11 月，光泽县发展和改革和科技局按照有关工作规定，向光泽县国资公司提出废除相关采购合同等工作要求，下一步光泽县发展和改革和科技局将加强督促采购合同废除。
16	福建省漳州市漳浦县城市管理局 ¹⁶	2022 年 10 月	漳州市发展和改革委员会、漳州市城市管理局	企业举报、监管部门排查	漳州市漳浦县城市管理局与两家中标企业签订《漳浦县主城区共享单车投放运营项目协议书》，协议期为三年。	2022 年 11 月，漳浦县废止本次招标结果及相关运营协议，全面放开共享单车市场准入，同步完善车辆停放、日常运维等管理规则。
17	福建省南平市延平区城市管理局 ¹⁷	2022 年 11 月	福建省发展改革委、延平区发展和改革和科技	地方上报	2022 年 10 月，福建省南平市延平区城市管理局组织公开招标，以“转让共	2022 年 11 月 22 日，南平市延平区城市管理局通知招标公司停止招

15 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第五批)》(发改办体改〔2023〕168 号)，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202303/t20230316_1351032_ext.html，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

16 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第五批)》(发改办体改〔2023〕168 号)，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202303/t20230316_1351032_ext.html，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

17 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第五批)》(发改办体改〔2023〕168 号)，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202303/t20230316_1351032_ext.html，访问时间 202. 4 月 20 日。

			局		享电单车经营权”名义招租采购，中标企业将独占招标范围内共享电单车经营权。目前，该项目正处于招标阶段，暂未与相关企业签订中标合同。	标，下一步将做好共享电单车运营停放管理，确保共享电单车街面停放有序。
18	福建省宁德市霞浦县城市管理局 ¹⁸	2022 年 12 月	福建省发展改革委、霞浦县发展和改革局	地方上报	2021 年 10 月，福建省宁德市霞浦县城市管理局通过公开招标，确定杭州某公司和北京某公司为本地区共享单车运营企业。	2022 年 12 月，霞浦县城市管理局与其中一家中标企业解除了有关合同协议，下一步将加紧与另一家中标企业解除合同协议。
19	福建省龙岩市长汀县城市管理局 ¹⁹	2022 年 12 月	福建省发展改革委、长汀县行政审批制度改革工作小组办公室	地方上报	将长汀县共享电单车运营权，以每个合同包 1000 辆，每辆基础管理费最低限价 50 元/月的方式，分两个合同包向社会公开招标。	2022 年 11 月，龙岩市长汀县行政审批制度改革工作小组办公室要求长汀县城市管理局废除招标结果。2022 年 12 月，长汀县城市管理局通知 2 家中标企业招标结

18 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第五批)》(发改办体改〔2023〕168 号)，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202303/t20230316_1351032_ext.html，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

19 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第五批)》(发改办体改〔2023〕168 号)，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202303/t20230316_1351032_ext.html，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

						果作废。
20	石台县城市管理行政执法局 ²⁰	2023 年 9 月 6 日	安徽省市场监督管理局	未明确披露	与中标单位签订《石台县共享助力车投放及服务管理协议书》，协议书约定有效期为一年，运营期满后，双方可续签合同，续签时间不超过两年。2023 年 5 月 22 日，当事人与原中标单位续签《石台县共享助力车投放及服务管理协议书》，运营有效期至 2024 年 4 月 12 日止。截至调查时，石台县城城区只有上述中标单位的共享电动自行车运营，没有中标的企业不能进入石台县市场开展运营活动。	积极主动整改，消除不良影响，解除与原中标单位签订的《石台县共享助力车投放及服务管理协议书》，开放共享单车(电动自行车)运营市场，恢复和维护公平竞争的市场环境。
21	来安县城市管理局 ²¹	安徽省市场监督管理局	2023 年 9 月 6 日	未明确披露	当事人与中标单位签订《来安县共享电动车特许经营项目合作协议》，协议约定	当事人积极主动整改，消除不良影响，在来安县政府官方网站发布

20 安徽省市场监督管理局：《安徽省市场监管局纠正石台县城市管理行政执法局滥用行政权力排除、限制竞争行为》，载 <https://amr.ah.gov.cn/public/5248926/439557561.html>，访问时间：2026 年 5 月 29 日。ao

21 安徽省市场监督管理局：《安徽省市场监管局纠正来安县城市管理局滥用行政权力排除、限制竞争行为》，载： <https://amr.ah.gov.cn/public/5248926/439557571.html>，访问时间：2026 年 5 月 29 日。

					经营期限为 5 年, 自 2021 年 1 月 25 日起至 2026 年 1 月 24 日止, 同时还约定经营期限内, 当事人不在县城引进其他互联网租赁共享单车服务系统。	《关于撤销来安县共享电动车相关文件的公告》; 与原中标单位终止《来安县共享电动车特许经营项目合作协议》, 开放共享单车(电动车)运营市场。
22	云南省西双版纳州勐海县住房和城乡建设局 ²²	2023 年 9 月 26 日	州公平竞争审查工作部门联席会议办公室	地方主动报送	签订为期五年的战略合作协议, 约定“如遭遇多家同类企业竞争, 甲方保证乙方享受同等条件下的优先经营权”	删除合作协议中明确的“优先经营权”等表述, 并与相关租赁公司签订补充协议
23	山东省菏泽市城市管理局 ²³	2023 年 9 月 26 日	山东省发展改革委	地方主动报送	与中标企业签订的《菏泽市互联网租赁自行车(共享单车)项目合同》中, 第七条第一款第五项 7.1.5 条款规定“乙方经营期限内, 甲方不在菏泽市城区内引进其他互联网租赁自行车(共享单车)服务系统”。	于 2022 年 11 月 8 日向有关中标公司发出《关于菏泽市互联网租赁自行车(共享单车)系统项目合同“第七条第一款第五项 7.1.5 条款”无效的通知》, 明确上述条款“违反国家强制性规定, 为无效条款, 双方不再遵守”, 并

22 《关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第六批)》(发改办体改〔2023〕780 号), https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202310/t20231026_1361526_ext.html, 访问时间 2026 年 4 月 20 日。

23 《关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第六批)》(发改办体改〔2023〕780 号), https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202310/t20231026_1361526_ext.html, 访问时间 2026 年 4 月 20 日。

						在局官方网站公开发布，解除对其他共享单车企业公平准入的限制
24	山东省菏泽市菏泽市城市管理局 ²⁴ (与 23 号案件是同一违法主体不同违法行为)	2023 年 9 月 26 日	山东省发展改革委	排查归集。	2023 年 1 月，发布市区共享电单车项目建设招标公告，将中标企业数量限定为 3 家，要求中标企业按照每天每平方米 0.5 元（每平方米按照停放 2 辆共享电单车计算）缴纳投放车辆占道经营费。	菏泽市城市管理局于 2023 年 5 月 11 日在菏泽市政府官方网站发布《关于撤销菏泽市区共享电单车项目竞争性磋商结果的公告》，解除对其他共享电单车企业公平准入的限制
25	广东省信宜市城市管理和综合执法局 ²⁵	2023 年 9 月 26 日	广东省发展改革委	排查归集	将信宜市 8000 辆共享电动自行车 3 年运营期限分两个标的进行招标，并收取运营服务管理费。要求标的一须承诺在当地投资 3000 万元以上建设电动自行车生产厂房，一年内投产，投产后产能不低于 2 万辆，年产值不低于 5000 万元，投产达标后提供年度税收不低于 100 万元。标的二经两次招标后确定唯	2023 年 1 月 7 日组织召开工作会议，决定解除信宜市共享电动自行车项目（标的一）的合同，经协商于 2023 年 2 月 22 日签订合同解除协议

24 《关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第六批)》(发改办体改〔2023〕780 号), https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202310/t20231026_1361526_ext.html, 访问时间 2026 年 4 月 20 日。

25 《关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第六批)》(发改办体改〔2023〕780 号), https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202310/t20231026_1361526_ext.html, 访问时间 2026 年 4 月 20 日。

					一一家中标公司。根据招标方案，原有经营主体将被清除出市场。	
26	佛山市禅城区交通运输局、佛山市公共交通管理有限公司禅城分公司 ²⁶	2023 年 9 月 26 日	广东省发展改革委	排查归集	2023 年 4 月 43 日在中国招标投标公共服务平台联合发布禅城区魁奇路公交社区建设项目招标公告，建设内容主要包括建设公交社区应用管理系统、增设新型智能站牌及配套互联网租赁电动自行车运营等，明确只有中标人才可以在佛山市禅城区运营互联网租赁电动自行车	2023 年 4 月 27 日，佛山市禅城区交通运输局在中国招标投标公共服务平台上发布公告暂停招标，并于 5 月 17 日发布公告终止招标，后续公交社区项目于 7 月 5 日重新挂网招标，没有涉及招投互联网租赁电动自行车运营内容
27	深圳市交通局 ²⁷	2023 年 9 月 26 日	广东省发展改革委	排查归集	经深圳市第七届人民代表大会常务委员会第二次会议通过，《深圳经济特区互联网租赁自行车管理若干规定》（以下简称《规定》）自 2021 年 8 月 1 日起实施。根据《规定》，深圳市交通运输部门应通过公开招标等公平竞争方式确定互联网租赁自行	已完成整改。深圳市按照《规定》有关要求，于 2023 年 5 月 31 日发布《深圳市互联网租赁自行车经营者及车辆投放数额招标预公告》，7 月 3 日发布《深圳市互联网租赁自行车经营者及车辆投放数额招标公

26 《国家发展改革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》（发改体改〔2021〕1670 号），https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202112/t20211216_1307998.html，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

27 《关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第六批)》(发改办体改〔2023〕780 号)，<https://zfxxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=20281>，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

				车经营者以及车辆投放数额，并与经营者签订经营服务协议。	告》，全市拟投放互联网租赁自行车数额共 45 万辆，历史存量数额全部清零，分为三个标段，其中 1 标段为 18.45 万辆（其中初始投放数额 14.76 万辆）、2 标段为 14.85 万辆（其中初始投放数额 11.88 万辆）、3 标段为 11.70 万辆（其中初始投放数额 9.36 万辆）。8 月 1 日完成招标采购工作，8 月 4 日发布《深圳市互联网租赁自行车经营者及车辆投放数额项目中标候选人公示》。根据评标委员会最终评标结果，依法确认了各标段中标人，并向各中标人发放了中标通知书，其中 1 标段中标人为汉海信息技术（上海）有限公司；2 标段中标人为广州骑安科技有限公司；3 标段中标人为上海
--	--	--	--	-----------------------------	--

						哈啰普惠科技有限公司。8月18日，对外发布了《深圳市互联网租赁自行车经营者及车辆投放数额项目中标结果公告》。
28	梧州市互联网租赁自行车健康发展工作领导小组办公室 (以下简称梧州市互联网自行车办, 该办设在梧州市城市管理监督局) ²⁸	2023年9月26日	广西壮族自治区发展改革委、自治区市场监管局	排查归集	2023年2月8日, 在梧州市城市管理监督局门户网站发布公告, 计划遴选两家公司在当地运营的共享电动自行车企业。要求运营企业在本地区商业银行设立资金账户。	2023年5月28日, 梧州市互联网自行车办在梧州市城市管理监督局门户网站发布《关于撤销共享电动自行车相关文件的公告》, 撤下相关已发布的公告, 终止本次公开遴选共享电动车运营企业的一切后续工作。
29	江西省赣州市定南县城管局 ²⁹	2023年9月26日	江西省发展改革委	排查归集	2022年12月9日, 通过第三方发布关于定南县主城区共享电单车经营权项目招标公告, 共采购两家供应商提供共享电单车运营服务, 两家供应商各限定投放共享电单车1500辆。每部车按照150元/	2023年3月31日, 明确废止竞争性磋商结果, 解除并终止合同, 停止收取相关服务费用, 4月20日, 在政务信息公开平台发布《关于废止定南县共享单车相关文件的公告》。同时

28 《关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第六批)》(发改办体改〔2023〕780号), https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202310/t20231026_1361526_ext.html, 访问时间 2026 年 4 月 20 日。

29 《关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第六批)》(发改办体改〔2023〕780号), https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202310/t20231026_1361526_ext.html, 访问时间 2026 年 4 月 20 日。

					年收取停车泊位及公共停车场有偿使用费，增加了共享电单车企业准入成本。	发布《定南县城市管理局关于引入共享单车的通告》，细化完善共享电单车运营管理规定。7月17日，定南城市管理局对7家申请准入经营共享电单车的企业名单及投放份额进行了公示，投放份额为每家700辆。
30	四川省德阳市罗江区综合行政执法局 ³⁰	2024年10月28日	德阳市发展改革委	排查归集	2023年5月，发布《德阳市罗江区关于接受互联网租赁共享单车投放企业报名的公告》及相关变更公告，计划遴选两家企业在地投放运营共享单车，并设置“在罗江注册全资运营子公司并在罗江缴纳相关税费”“在罗江设立办公场所、负责人员和管理人员”等准入条件。	2023年7月31日，德阳市罗江区综合行政执法局发布《关于废止德阳市罗江区互联网租赁共享单车投放项目的公告》。整改后，先后有两家运营企业进入罗江区，投放车辆1200余辆。
31	四川省广安市华蓥市交通运输局 ³¹	2024年10月28日	发展改革委	排查归集	2023年6月，华蓥市交通运输局发布关于征求	2023年8月，华蓥市交通运输局撤销

30 《关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第七批)》(发改办体改〔2024〕837号)，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202410/t20241028_4334043.html，访问时间 2026 年 5 月 24 日。

31 《关于违背市场准入负面清单典型案例的通报(第七批)》(发改办体改〔2024〕837号)，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202410/t20241028_4334043.html，访问时间 2026 年 5 月 24 日。

					《华蓥市互联网租赁自行车管理办法》意见的公告，提出互联网租赁自行车企业需在华蓥市设立分支机构且需通过相关部门备案审查。2023年7月，华蓥市交通运输局通过竞争性磋商选取了两家互联网租赁自行车投放企业。相关行为强制要求在本市设立分支机构，妨碍经营主体依法平等准入。	了华蓥市政府网站上的《华蓥市互联网租赁自行车投放方案》征求意见稿，终止方案制定相关工作，并按照市场准入负面清单制度的相关要求，修改完善《华蓥市互联网租赁自行车管理办法》，删除“在华蓥市设立分支机构，并需通过相关部门备案审查”等内容。同时，终止与两家互联网租赁自行车企业的合作并在中国政府采购网发布采购项目终止公告。经整改后，运营企业按照新的《华蓥市互联网租赁自行车管理办法》完成登记后均可进入市场。
市场监督管理部门查处						
32	洛阳城市管理局 ³²	2020年11月	河南省市场监督管理局	未明确披露	以招投标的方式确定上海钧正网络科技有限公司为洛阳市城区唯一一家共享单车	废止了《关于印发市区道路保洁人员参与共享单车停放管理工作实施

32 河南省市场监督管理局：《关于依法纠正洛阳市城市管理局滥用行政权力排除、限制竞争行为的通告》，2021年7月2日，载 <http://fgw.nanning.gov.cn/ztlm/zcfg/t4904313.html>，访问时间2026年5月25日。

					经营企业，并在双方签订的《共享单车管理与服务合作协议》中约定“期限届满后，甲方再招标时，同等条件下，优先考虑乙方”。未中标企业被要求于招标结束后十日内无条件退出洛阳地域市场。	方案（试行）的通知》（洛城管委办〔2019〕68号）等含有排除、限制竞争内容的文件，解除了有关合作协议，恢复了相关市场公平竞争。
33	沧州市城市管理综合行政执法局 ³³	2021年8月	河北省市场监督管理局	举报	以竞争性谈判比选的方式确定上海钧正网络科技有限公司为沧州市城区唯一一家共享电动单车经营企业，并在双方签订的《共管合作协议》中约定“本协议自签订之日起两年内有效，根据双方合作的实际运营成果，到期后乙方无违规操作、无不良社会反响且考核合格优先顺延”。	2021年10月，依据《中华人民共和国反垄断法》第五十一条之规定，河北省市场监督管理局向沧州市人民政府发出《行政建议书》，建议沧州市人民政府责令沧州市城管局改正相关违法行为，加强公平竞争审查工作，恢复相关市场公平竞争秩序
34	山东省滨州市惠民县综	2021年12月	山东省市场监督管理局	企业举报	确定上海钧正网络科技有限公司	2022年1月7日，滨州市城

33 《国家发展改革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》（发改体改〔2021〕1670号），https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202112/t20211216_1307998.html，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

	合行政执法局 ³⁴		理局		为滨州市城区唯一一家共享单车经营企业，并在双方签订的《战略合作协议》中约定“为避免单车同行无序投放，控制城市车辆总数，甲方不再引进乙方以外的共享单车品牌。如有其它品牌的单车未经甲方许可就随意投放，甲方将联动相关部门进行车辆管控”。	市管理局解除与该公司签订的《战略合作协议》，改正相关违规行为，在局官方网站发布《关于废止共享单车相关文件的公告》，解除对其他共享单车经营企业公平准入的限制。
35	山东省潍坊市高密市综合行政执法局 ³⁵	2022 年 3 月 10 日	山东省市场监督管理局	信访举报	于 2019 年 12 月 18 日与潍坊快跑网络科技有限公司签订《共享助力自行车运营合同》，合同有效期为 5 年。以此指定潍坊快跑公司为高密市区域内唯一一家共享单车运行企业，涉及变相限制共享单车企业市场准入，排除、限制其他	解除原《共享助力自行车运营合同》，重新签订相关合同，删除指定该公司作为高密市城市规划区唯一一家共享单车经营企业的内容，并在市政府网站发布公告，消除相关影响。

34 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>，访问时间 2026 年 4 月 20 日。

35 《国家发展改革委办公厅关于违背市场准入负面清单典型案例（第四批）的通报》（发改办体改〔2022〕907 号），载 <https://zfxxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18979>。访问时间 2026 年 4 月 20 日。

					具有合格资质和服务能力的共享单车企业进入当地市场。	
36	江西省吉安市城市管理局 ³⁶	2022 年 7 月	江西省市场监督管理局	企业举报、监管部门排查	确定了吉安市某科技有限公司为吉安市中心城区有桩人力和助力共享单车系统建设及运营项目的经营企业，10 月 29 日，双方签订了《吉安市中心城区有桩人力和助力共享单车系统建设及运营项目合同书》，限定投放数量 1 万辆，合同服务期限 5 年，履约保证金 100 万元。	提交了整改报告，废止原项目合同，通过官方网站予以公告，全面放开吉安市中心城区有桩人力和助力共享单车市场，保障相关企业市场准入和消费者的自主选择权。
37	牡丹江市城市管理综合执法局 ³⁷	2022 年 7 月 31 日	黑龙江省市场监督管理局	行业监管专项行动排查	签订《共享单车规范停放管理协议》，规定“乙方应当严格按照《牡丹江共享单车及助力车投放可行性报告》进行车辆投放，乙	解除相关协议，发布“欢迎共享单车企业到我市考察入驻经营”的通知，并在牡丹江市人民政府官网公布。

36 国家市场监督管理总局：《2022 年制止滥用行政权力排除、限制竞争执法专项行动案件（第五批）》，2023 年 1 月，载

https://www.samr.gov.cn/jzxts/tzgg/qlpc/art/2023/art_632ec8e430764dc483c12fabcbbe5898.html，访问时间 2026 年 5 月 20 日。

37 国家市场监督管理总局：《2022 年制止滥用行政权力排除、限制竞争执法专项行动案件（第五批）》，载

https://www.samr.gov.cn/jzxts/tzgg/qlpc/art/2023/art_632ec8e430764dc483c12fabcbbe5898.html，访问时间 2026 年 5 月 20 日。

					方通过规模发展、优质服务、公平竞争等市场手段扩大市场份额，直至饱和，保证牡丹江市场需求和车辆供给”。	
38	佳木斯市城市管理综合执法局 ³⁸	2023 年 1 月 17 日	黑龙江省市场监督管理局	行业监管专项行动排查	签订《佳木斯市城区共享单车运营服务项目合同》，规定“乙方经营期限内，甲方不在佳木斯市区引进其他共享单车服务系统”。	解除相关协议，并在政府网站进行公告。提交整改报告，表示将严格执行公平竞争审查制度，凡涉及市场主体经济活动的政策措施必须经过公平竞争审查，防止出现排除、限制竞争情况。
43	北京市门头沟区城市管理委员会 ³⁹	2023 年 2 月	北京市市场监督管理局	地方排查	制定《北京市门头沟区共享自行车发展方案》（以下简称《发展方案》），规定“准入一家共享自行车企业在我区进行市场化运营”，并于	废止《合作协议》，并通过政府网站对外发布废止公告。当事人表示将严格按照市场化、法治化的原则开展相关工作，公

38 国家市场监督管理总局：《2022 年制止滥用行政权力排除、限制竞争执法专项行动案件（第五批）》，载

https://www.samr.gov.cn/jzxts/tzgg/qlpc/art/2023/art_632ec8e430764dc483c12fabcbbe5898.html，访问时间 2026 年 5 月 20 日。

39 《北京市市场监督管理局纠正门头沟区城市管理委员会滥用行政权力排除、限制竞争行为》，https://scjgj.beijing.gov.cn/zwxw/gz/202401/t20240105_3526880.html，访问时间 2026 年 5 月 20 日。

					2021 年 7 月通过招标确定某公司为唯一中标人。2021 年 12 月，当事人与某公司签订《北京市门头沟区共享单车运营合作协议》。	平公正对待所有市场主体。
40	哈尔滨市城市管理局 ⁴⁰	2023 年 6 月 2 日	黑龙江省市场监督管理局	地方排查	以哈尔滨市城市管理委员会名义印发《关于印发哈尔滨市共享单车停放秩序规范管理实施方案的通知》中明确：“现将〈哈尔滨市共享单车停放秩序规范管理实施方案〉印发给你们，作为组织共享单车招标投标和停放秩序管理等工作的依据，……”。 2021 年 4 月 16 日，当事人委托第三方通过黑龙江省公共资源交易网发布《哈尔滨市共享单车投放份额招标（一标段、二标段、三标段）招标公	废止相关文件，并在政府网站进行公告，相关协议自动解除。当事人向黑龙江省市场监管局提交了整改报告，表示将严格执行公平竞争审查制度，凡涉及市场主体经济活动的政策措施必须经过公平竞争审查，防止出现排除、限制竞争情况。

40 市场监管总局：《2023 年民生领域反垄断执法专项行动典型案例》，载 https://www.samr.gov.cn/jzxts/tzgg/qlpc/art/2023/art_71eb6f385eec4b498879faf67bf6d28d.html，访问时间 2026 年 5 月 20 日。

					告》，项目设立三个标段，其中自行车两个标段、助力车一个标段，要求兼投不兼中。当事人与三家中标单位分别签订了《共享单车规范停放管理协议》。	
41	安徽省滁州市凤阳县住房和城乡建设局 ⁴¹	2023 年 9 月 6 日	安徽省市场监督管理局	地方排查	在没有法律、法规依据的情况下，通过公开招标方式确定两家企业进入凤阳县共享单车、助力车市场运营，排除了其他具有合格资质和服务能力的经营主体进入该县主城区经营共享单车、助力车服务，妨碍了该市场的公平竞争。	在官方网站发布《关于撤销凤阳县共享单车（电动车）相关文件的公告》，开放共享单车、助力车运营市场，恢复和维护公平竞争的市场环境。
司法裁判						
42	某市行政审批服务局、某市大数据中心 ⁴²	2025 年 9 月 10 日	最高人民法院、当地相关监管部门	企业诉讼	设定特许经营权并授予本地企业，限定交易	最高法终审判决撤销行政行为，相关部门废止特许经营权设定，开放

41 安徽省市场监督管理局：《纠正滁州市凤阳县住房和城乡建设局滥用行政权力排除、限制竞争行为》，载

https://www.samr.gov.cn/zt/qhfldzf/art/2024/art_0c2843d4e87f44ce81270941920861f4.html，访问时间 2026 年 5 月 20 日。

42 《“共享电单车”滥用行政权力排除、限制竞争案——最高人民法院发布 2025 年人民法院反垄断典型案例之一》，案号：一审湖南省长沙市中级人民法院行政判决书，（2022）湘 01 知行初 2 号；二审最高人民法院行政判决书，（2023）最高法知行终 1011 号。

						准入
地方监督审查查处						
43	江西省某县 城市管理局 ⁴³	2025 年 11 月	该县政府 行政执法 协调监督 局	地方 监督 审查	实行“备案登记 准入制”，限定 经营期限和数 量，变相设定行 政许可并违规收 费	取消准入限 制，废除违规 条款，全额退 还违规收费 41.4 万元，建 立自主申报、 动态考核管理 模式

二、共享单车行业行政垄断总体概述

共享单车领域的行政垄断并非孤立的执法个案，而是新业态监管中，行政管理逻辑与市场竞争逻辑出现偏差、失衡的集中体现，其生成与蔓延具有深刻的行业背景与制度诱因。从生成逻辑来看，一方面，共享单车的运营高度依赖城市公共空间这一稀缺资源，行政机关在履行城市管理、公共服务等法定职责时，易陷入“管理便利优先”的误区，将“提高治理效率”简化为“减少市场主体”，以数量控制替代行为规范，忽视了市场竞争对行业服务质量优化、技术创新升级的核心驱动作用；另一方面，在缺乏明确制度约束与权力监督的情况下，行政权力可通过规范性文件、合作协议、招标公告等多种形式嵌入市场运行全过程，使竞争限制从个案性干预转化为制度化安排，呈现出“个别干预→规则嵌入→长期固化”的演进路径。

⁴³ 四川省地震局：《司法部发布规范涉企行政执法专项行动第四批典型案例》，载 https://www.scdzj.gov.cn/zwgk/tzgg/202605/t20260525_63058.html，访问时间：2026 年 5 月 29 日。

这种制度性干预不仅让行政垄断在形式上更具“合法化”外观，其对市场竞争的限制效果也更具持续性和隐蔽性。结合行业实践 43 件典型案例的特征分析，共享单车领域行政垄断呈现出三大稳定特征：一是行为主体高度集中于直接承担城市治理任务的基层行政机关，其在政策执行与具体管理中拥有较大的自由裁量空间，成为行政垄断的主要实施者；二是行为方式从直接指定经营主体，逐步向规则设计、合同安排、招标限定等间接排他性方式转变，隐蔽性不断增强，给执法查处与司法认定带来一定难度；三是竞争限制主要围绕市场准入与交易结构展开，核心是通过各种手段排除潜在竞争者、限制现有竞争者，对市场主体的进入机会和公平竞争条件产生决定性影响，最终损害消费者的自主选择权与行业整体发展利益。

从违法时间跨度来看，2020 年至 2025 年期间，共享单车领域行政垄断案件呈持续多发态势，2022 年为案件高发时段，数量在全时段中最为集中，反映出行业快速扩张期监管与竞争秩序的适配矛盾较为突出。2025 年仍有多起典型案例被查处或公布，其中包括最高人民法院终审的共享电单车特许经营行政诉讼案，充分说明该领域行政垄断问题具有长期性、顽固性，整治工作仍需持续发力、久久为功。

从案件线索来源来看，地方监管部门排查上报与企业举报

是最主要渠道，其余线索来自群众举报、媒体曝光、行业监管专项行动排查及地方行政执法监督等。这一分布既体现了市场主体维权意识不断增强，也反映出监管部门主动排查、精准整治的力度持续加大，逐步形成企业监督、地方自查、层级督查与司法审查相结合的多元监督格局。人民法院通过行政诉讼开展终局性审查，已成为纠正违法行政行为、维护市场公平竞争的重要法治力量。

三、共享单车行业行政垄断现状与结构特征

3.1 行政垄断违法现状

2020 年至 2025 年期间，全国共享单车领域行政垄断违法案件频发，累计案件 43 件，覆盖河南、山东、云南、福建、湖南、四川、黑龙江、北京等 13 余个省（市、自治区），呈现出违法主体多元、违法手段多样、覆盖地域广泛、违法情节顽固的鲜明特征，充分反映出该领域行政垄断问题的普遍性与顽固性。同期，人民法院共受理并审结涉及共享单车的反垄断行政诉讼案件 1 件，判决结果均以撤销行政机关违法行政行为、支持企业合法诉求为主，彰显了司法对行政垄断行为的有力规制，形成了“执法查处+司法审判”的双重规制格局。

从违法主体构成来看，涉案主体以县、市级行政机关为

主，涵盖城市管理局、住房和城乡建设局、交通运输局等核心监管部门，同时部分国资公司、政府受托国有企业也成为违法主体，如福建省南平市光泽县国资公司、云南省大理白族自治州大理市城市更新置业有限公司。这一现象表明，行政权力干预已从直接的行政机关延伸至间接的受托运营主体，形成“行政机关主导、受托主体实施”的双重干预模式，进一步加剧了市场竞争的不公平性。

其中，区、县级政府及所属部门是违法高发主体，涉案数量占比高，核心原因在于基层行政机关在共享单车监管中，易因过度追求管理便利、维护地方局部利益，采取简单化、排他性的行政干预手段，而其法治意识与专业能力相对薄弱，对反垄断法律法规的理解和执行存在偏差。

从违法主体的层级分布特征来看，涉事行政机关层级呈现“区县为主、市级补充、省级缺位”的格局：区/县级行政机关涉案 31 件，占比 72.2%；市级行政机关涉案 12 件，占比 25.9%；省级行政机关无单独涉案案例，这与省级行政机关主要负责政策制定和宏观指导、较少直接参与具体市场监管事务的职能定位密切相关。

从案件查处情况来看，市场监督管理部门和发展改革部门

作为主要执法机构，在案件查处中发挥了核心作用。其中国家发展改革委归集通报第四批至第七批违背市场准入负面清单典型案例，涉及共享单车领域 34 件；市场监管部门开展制止滥用行政权力排除、限制竞争专项行动，通报查处共享单车相关案件 19 件；司法机关审结行政诉讼案件 1 件。各类监督渠道协同发力，形成常态化规制格局。

从案件处理结果来看，大多数违法主体都采取了相应的整改措施，包括废止违法文件、解除合作协议、退还非法收取的费用、完善制度机制等。例如，湖南省张家界市人民政府接受湖南省市场监管局、省发展改革委约谈后，退还拍卖特许经营权所得，落实公平竞争审查制度，完善审查环节，避免变相限制市场准入；云南省昆明市城市管理局废除违法招标结果，解除终止服务合同，停止向企业收取不合理费用，由运营企业自行履行管理服务义务。人民法院审结的 1 件案件中，判决撤销行政机关违法行政行为，均推动了相关区域市场竞争秩序的恢复。

然而，整改效果的持续性仍需重点关注。部分地区在整改后又出现反弹，如 2023 年 1 月，山东省菏泽市发布市区共享电单车项目建设招标公告，将中标企业数量限定为 3 家，要求中标企业按照每天每平方米 0.5 元缴纳投放车辆占道经营费，该

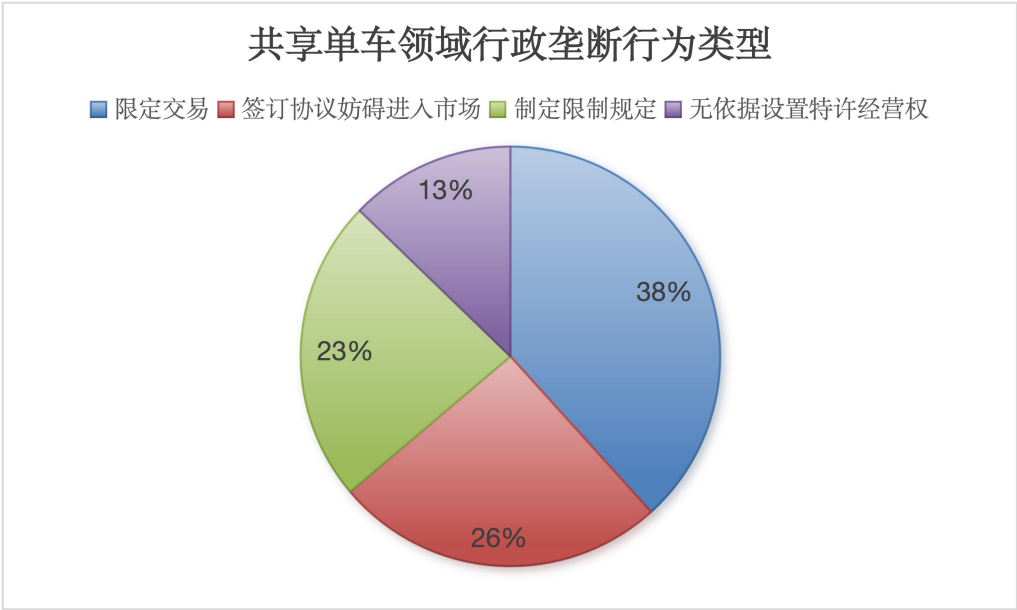
行为违反了市场准入负面清单制度有关规定，属于典型的整改反弹情形，这也说明行政垄断问题的解决需要建立长效监管机制，防止问题反弹回潮。

3.2 违法行为类型分析

结合 2022 年修正《中华人民共和国反垄断法》相关规定，目前共享单车领域行政垄断案件，绝大多数依据第 39 条“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和服务”予以认定；通过签订合作协议、独家运营合同等方式妨碍其他经营者进入市场的，适用第 40 条；行政机关制定含有排除、限制竞争内容的文件、规定的，同时适用第 45 条。

人民法院在相关行政诉讼案件中，认定行政垄断的裁判标准与行政执法标准保持一致，均聚焦无法律法规依据设定准入限制、限定经营主体、排除限制市场竞争核心要件，严格遵循“法无授权不可为”的依法行政原则，统一裁判尺度与执法尺度，有力维护全国统一大市场和公平竞争秩序国家市场监督管理总局国家市场监督管理总局。

图表 2 行政垄断行为类型



从具体表现形式来看，共享单车领域行政垄断行为主要分为四类，均围绕“设置市场准入障碍、限定交易主体”这一核心，实质是通过行政权力干预，排除、限制市场竞争，破坏公平竞争的市场秩序。

第一类：特许经营权拍卖类。这类行为主要表现为行政机关无法律依据设置特许经营权，通过公开拍卖方式限制共享单车企业准入经营，将开放的市场转化为排他性的垄断经营。例如，湖南省张家界市 2022 年 4 月发布城区共享电单车 5 年特许经营权拍卖公告，将 4500 辆共享单车分成 2000 辆、1500 辆、1000 辆 3 个标的，竞拍底价分别为 187 万元、141 万元和 94 万元，并于 2022 年 5 月进行网上拍卖，最终成交金额超过 4500

万元，是竞拍底价的 10 倍以上；云南省瑞丽市住房和城乡建设局以特许经营权公开拍卖方式限制共享电单车企业准入经营，通过将共享电单车经营权包装为基础设施特许经营权，试图规避相关法律法规的约束。

第二类：独家战略合作协议类。这类行为主要表现为行政机关与特定企业签订独家战略合作协议，明确约定不再引进其他共享单车品牌，通过协议形式固化垄断地位。例如，山东省滨州市城市管理局 2017 年 12 月 18 日通过招投标方式，确定上海钧正网络科技有限公司为滨州市城区唯一一家共享单车经营企业，并在双方签订的《战略合作协议》中约定“为避免单车同行无序投放，控制城市车辆总数，甲方不再引进乙方以外的共享单车品牌。如有其它品牌的单车未经甲方许可就随意投放，甲方将联动相关部门进行车辆管控”，协议有效期为 5 年。

第三类：招标限定类。这类行为主要表现为行政机关通过公开招标、竞争性磋商、比选等方式，变相确定唯一或少数几家运营企业，限制其他企业准入，以招标形式掩盖垄断目的。例如，云南省昆明市城市管理局通过“招标+协议”方式变相增设准入条件；云南省保山市隆阳区人民政府办公室、保山市隆阳区城市管理综合行政执法局印发管理办法设置限制性条

件，通过招标特许独家经营；山东省高密市综合行政执法局以公开招标方式最终确定某公司为市区独家共享单车经营企业，双方签订为期5年《共享助力自行车运营合同》。

第四类：其他限制类。这类行为包括设置不合理准入条件、强制收取费用、要求本地注册等，通过各种差别化待遇排除、限制市场竞争。例如，云南省昆明市呈贡区禁止除昆明市公共自行车运营管理有限公司以外的共享单车运营主体在呈贡区投放共享单车；福建省漳州市漳浦县城市管理局与两家中标企业签订《漳浦县主城区共享单车投放运营项目协议书》，协议期为三年，导致其他共享单车企业无法进入当地市场开展经营；广东省信宜市要求标的一须承诺在当地投资3000万元以上建设电动自行车生产厂房，一年内投产，投产后产能不低于2万辆，年产值不低于5000万元，投产达标后提供年度税收不低于100万元，该要求属于不合理准入条件，变相排除外地企业进入。

从行为特征来看，在共享单车类行政垄断案件中，行政机关并未直接指定经营者，而是通过公开招投标程序（或竞争性磋商、比选）确定一个或若干个中标方，再与他们签订协议，允许其在一定期限内排他性地运营。因此，依据公平竞争审查标准，按照“违法设置或授予特许经营权”处理更为贴切，这

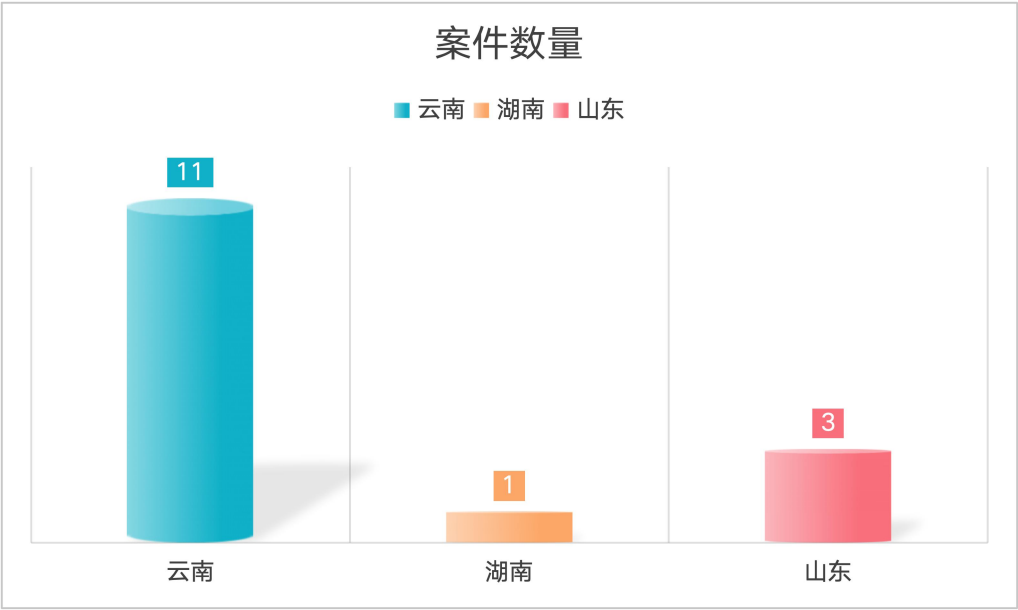
也与最高人民法院的裁判观点保持一致。

最高人民法院在“共享电单车”滥用行政权力排除、限制竞争案中明确指出，共享电单车不属于法定特许经营范畴，地方政府不得以此为名行垄断之实。该案中，某行政审批局、某市大数据中心在该市共享电单车领域设定特许经营权并将之授予某市交某智慧城市开发有限公司，实际上是违法设定和授予共享电单车特许经营权，构成行政机关行使行政权力限定交易，缺乏合法性和合理性，且具有排除、限制竞争效果，构成《反垄断法》所禁止的滥用行政权力排除、限制竞争行为。这一裁判观点，成为人民法院审理此类案件的核心指导依据，也为执法机关查处相关案件提供了明确指引。

3.3 地域分布特征

共享单车领域行政垄断案件地域分布呈现“南方省份集中、中西部全面覆盖”的鲜明特征。国家发改委第四批通报的23起违背市场准入负面清单典型案例中，15起涉及共享单车或共享电单车的违规监管行为，占比超过65%，涉及云南昆明、大理，湖南张家界，山东滨州、高密，广西钦州，湖北随州等地。

图表 3 行政垄断高发地区案件数量



从具体分布情况来看，云南省是案件最为集中的省份。第四批通报的 15 起共享单车相关案例中，云南省独占 11 起，包括昆明市呈贡区禁止特定企业以外的共享单车市场主体运营、昆明市城市管理局通过“招标+协议”方式变相增设市场准入条件、保山市变相增设共享单车市场准入条件、瑞丽市以特许经营权公开拍卖方式限制共享电单车企业准入经营、曲靖市城市综合管理局变相增设市场准入条件、宣威市住房和城乡建设局以招租采购方式变相设置市场准入条件、玉溪市华宁县变相增设市场准入条件、文山市违规转让特许经营权变相增设市场准入条件、大理市变相转让特许经营权限制共享单车企业准入经营等。

山东省是案件数量第二多的省份。第四批通报中涉及山东

省的案例有 3 起，包括滨州市城市管理局与共享单车企业签订独家战略合作协议、高密市综合行政执法局滥用行政权力排除其他共享单车企业准入经营、滨州市惠民县综合行政执法局以签署战略合作协议的方式排除其他共享助力车企业准入经营。此外，山东省第六批通报中还出现菏泽市违规排除、限制共享单车企业准入及违规收费问题，以及菏泽市在准入环节违规要求共享电单车企业缴纳占道经营费的案例。

湖南省以张家界市的特许经营权拍卖案例为典型代表。张家界市 2022 年 4 月发布城区共享电单车 5 年特许经营权拍卖公告，4300 辆共享单车被分成 3 个标的进行拍卖，成交金额超过 4300 万元，是竞拍底价的 10 倍以上，成为全国范围内特许经营权拍卖类行政垄断的典型案。例。人民法院审判的湖南省 1 件案件，为最高人民法院终审的岳阳市共享电单车特许经营案，成为全国首例由最高人民法院认定的共享单车领域行政垄断案件，具有极强的示范指导意义，对全国同类案件的审理具有标杆作用。

其他省份也有零星分布。包括广西壮族自治区钦州市以招标遴选方式确定唯一助力车经营者，限制其他企业准入经营并违规收取车辆占道经营费；湖北省随州市曾都区城市管理执法局违规增设市场准入条件，限制共享单车企业准入经营；河南

省洛阳市城市管理局印发含有排除限制竞争内容的通知，通过招投标确定唯一经营企业；北京市门头沟区城市管理委员会印发含有排除、限制竞争内容的《发展方案》并通过招标确定某公司在辖区内独家提供共享自行车服务等。

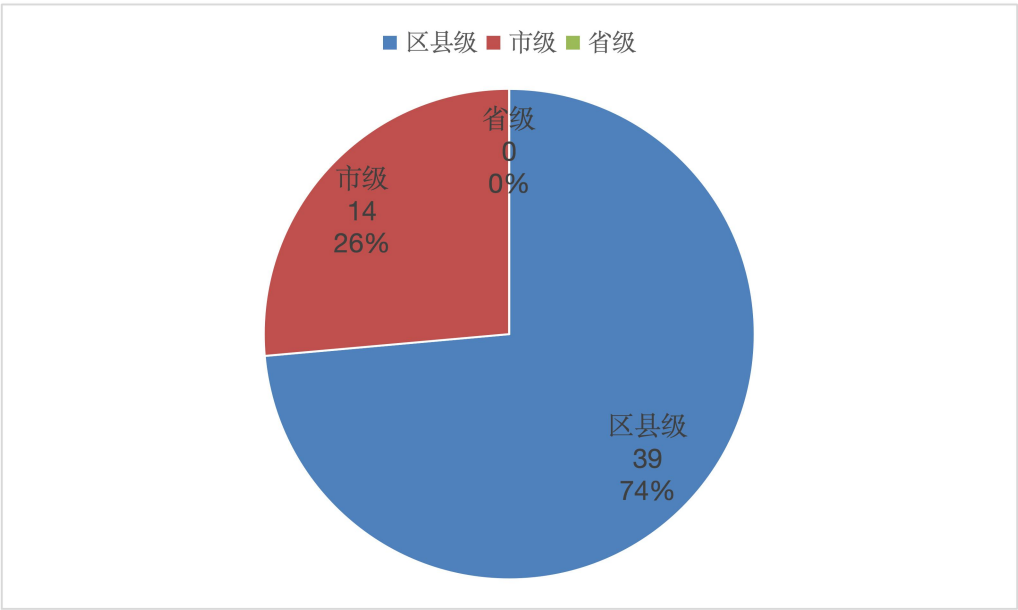
从地域分布的成因来看，云南省案件集中的原因主要有：一是云南地处西南，气候条件适宜共享单车全年运营，市场需求旺盛，成为共享单车企业的必争之地，市场竞争的激烈性也导致行政干预的动机增强；二是云南部分地方政府越权设定共享单车特许经营权，强制向中标企业收取高额管理服务费，对外地企业设置不合理准入门槛，将共享单车市场作为地方财政的“创收渠道”；三是云南多民族聚居，地方管理体制复杂，基层政府在共享单车管理中存在较大裁量空间，法治监督机制相对薄弱。

山东省案件较多的原因主要有：一是山东作为经济大省，城市化水平较高，共享单车市场需求旺盛，市场规模较大，行政机关干预市场的潜在利益空间较大；二是部分地方政府出于管理便利考虑，倾向于通过签订独家协议、限定经营主体等方式简化管理，降低管理成本；三是山东基层执法部门对反垄断法律法规的理解和执行存在偏差，对行政垄断行为的违法性认识不足，导致违法违规行为频发。

3.4 违法主体层级分布

从违法主体的层级分布特征来看，涉事行政机关层级呈现“区县为主、市级补充、省级缺位”的格局。根据对 43 件典型案例的统计分析：区县级行政机关涉案 31 件，占比 72.2%；市级行政机关涉案 12 件，占比 25.9%；省级行政机关 0 件。省级行政机关无单独涉案案例，充分说明基层行政机关是共享单车领域行政垄断的主要责任主体。

图表 4 涉事机关层级



区县级行政机关是违法主体的绝对主力。这一现象的形成有其深层原因：首先，区县级政府直接面对城市管理的具体问题，在共享单车监管中承担着最直接的责任，同时也拥有较大的自由裁量权，缺乏有效的权力监督与制约；其次，区县级财

政压力较大，通过拍卖特许经营权、收取管理费等方式可以获得可观的财政收入，如云南大理市要求共享单车企业须将流水的10%上缴给大理市城市更新置业有限公司，成为部分基层政府的“创收手段”；再次，区县级执法人员的法治意识和专业能力相对薄弱，对反垄断法律法规的理解和执行存在偏差，易出现违法设定准入限制、限定交易主体等行为。

典型的区县级违法主体包括：云南省昆明市呈贡区城市管理相关主管部门、云南省保山市隆阳区人民政府办公室和城市管理综合行政执法局、云南省德宏傣族景颇族自治州瑞丽市住房和城乡建设局、云南省曲靖市宣威市住房和城乡建设局、福建省南平市光泽县国资公司、福建省漳州市漳浦县城市管理局、山东省滨州市滨城区城市管理局、河南省开封市鼓楼区城市管理局等。

市级行政机关在违法主体中占比相对较小，但影响更为恶劣。市级行政机关的违法行为往往具有更强的示范效应和更大的影响范围，其制定的规范性文件、实施的行政行为，不仅影响本市范围内的市场竞争秩序，还可能对所辖区县的监管行为产生误导。典型案例包括：云南省昆明市城市管理局、云南省曲靖市城市综合管理局、山东省滨州市城市管理局、山东省潍坊市高密市综合行政执法局、河南省洛阳市城市管理局、北京

市门头沟区城市管理委员会等。

省级行政机关在共享单车领域行政垄断案件中未见单独涉案记录，这与省级行政机关的职能定位和管理方式有关。省级行政机关主要负责政策制定和宏观指导，较少直接参与具体的市场监管事务，其主要职责是制定全省范围内的共享单车监管政策、监督下级行政机关的执法行为。但省级行政机关在政策制定和监督指导方面的责任不容忽视，需要加强对下级行政机关的监督和指导，及时纠正下级行政机关的违法行政行为，防范行政垄断行为的蔓延。

从违法主体的部门分布来看，城市管理部门是最主要的违法主体，这与城市管理部门在共享单车监管中的核心地位有关。城市管理部门负责城市公共空间管理、市容市貌维护等职责，在共享单车管理中拥有较大的话语权，其行政行为直接影响共享单车企业的市场准入与运营活动。典型案例涉及的城市管理部门包括：昆明市城市管理局、曲靖市城市综合管理局、滨州市城市管理局、高密市综合行政执法局、洛阳市城市管理局、北京市门头沟区城市管理委员会等。

住房和城乡建设部门也是重要的违法主体，主要涉及基础设施建设和公用事业管理方面的违法行为。住房和城乡建设部

门负责城市基础设施建设、公用事业管理等工作，部分地方的住房和城乡建设部门通过设定特许经营权、限定经营主体等方式，干预共享单车市场竞争。典型案例包括：瑞丽市住房和城乡建设局、宣威市住房和城乡建设局、华宁县住房和城乡建设局、成都市锦江区城市管理局等。

此外，部分国资公司和政府受托企业也成为违法主体，如福建省南平市光泽县国资公司、云南省大理白族自治州大理市城市更新置业有限公司等，表明行政权力干预已从直接的行政机关延伸至间接的受托运营主体，形成“行政机关主导、受托主体实施”的双重干预模式，这种模式进一步隐蔽了行政垄断行为，增加了执法查处的难度。

四、典型案例深度解析

4.1 特许经营权拍卖类案例

湖南省张家界市共享电单车特许经营权拍卖案是特许经营权拍卖类案例的典型代表，该案因拍卖金额巨大、社会影响广泛，成为全国关注的共享单车领域行政垄断典型案例。2022年4月，张家界市发布城区共享电单车5年特许经营权拍卖公告，将4500辆共享电单车分成2000辆、1500辆、1000辆3个标的，竞拍底价分别为187万元、141万元和94万元，并于2022

年5月进行网上拍卖，最终成交金额超过4500万元，是竞拍底价的10倍以上，反映出特许经营权拍卖背后的利益驱动。

该案的违法性质十分明显：根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》规定，特许经营权的设定仅适用于基础设施和公用事业领域，而共享电单车不属于法定特许经营范畴。张家界市无法律依据违规设置特许经营权，限制其他共享单车企业准入经营，违反了市场准入负面清单制度有关要求，构成《反垄断法》第39条规定的滥用行政权力排除、限制竞争行为。从行为特征来看，张家界市通过公开拍卖的方式，看似引入了竞争机制，但实质上是通过设置特许经营权这一行政许可，将原本开放的市场转变为排他性的垄断经营，排除了其他具有资质和服务能力的企业进入市场，损害了市场竞争秩序和消费者的自主选择权。

该案的处理情况显示了监管部门的坚决态度。2022年9月13日，湖南省市场监管局、湖南省发展改革委对张家界市政府就共享单车特许经营权拍卖问题进行约谈，听取具体情况、分析违背市场准入负面清单的主要原因，并对张家界市政府提出处理建议：一是退还拍卖特许经营权所得；二是认真落实公平竞争审查制度，完善公平竞争审查环节；三是加强对市场准入负面清单制度的执行落实，避免变相限制共享单车市场准入。

目前该案例正在整改中，张家界市政府已初步退还部分拍卖所得，逐步开放市场准入，完善公平竞争审查机制。

云南省瑞丽市共享电单车特许经营权拍卖案则呈现出不同的特点，该案的违法行为更为隐蔽，具有较强的迷惑性。瑞丽市住房和城乡建设局以特许经营权公开拍卖方式限制共享电单车企业准入经营，与张家界市的公开拍卖不同，瑞丽市的拍卖行为通过将共享电单车经营权包装为基础设施特许经营权，试图规避《基础设施和公用事业特许经营管理办法》的规定，掩盖其违法垄断的本质。

该案的整改情况相对较好，已完成整改。瑞丽市住房和城乡建设局在监管部门的督促下，撤销了特许经营权拍卖行为，印发整改方案，明确取消对共享电单车市场的准入限制，公平对待所有具有资质的共享单车企业，推动市场竞争秩序恢复。这表明，在监管部门的督促下，地方政府对违法行为的认识较为深刻，整改态度较为积极，能够及时纠正违法行为。

最高人民法院终审的岳阳市共享电单车特许经营案具有重要的司法意义，该案是最高人民法院首例认定共享单车领域滥用行政权力排除、限制竞争的案件，确立了共享电单车领域特许经营权设定的合法性边界。该案中，岳阳市相关行政机关在

共享电单车领域设定特许经营权并授予特定企业，本质上是违法设定和授予特许经营权，构成行政权力限定交易，缺乏合法性与合理性，且具有排除、限制竞争的效果，最终被最高人民法院判决撤销相关行政行为，为全国同类案件的审理树立了标杆。

4.2 独家战略合作协议类案例

独家战略合作协议类行政垄断，是共享单车领域最常见的行政垄断类型之一，其核心特征是行政机关通过与特定企业签订排他性合作协议，明确约定不再引进其他市场主体，以协议形式固化垄断地位，本质上属于《反垄断法》第 39 条规定的“变相限定交易”行为，隐蔽性强、持续时间长，对市场竞争的排除、限制效果更为直接。结合典型案例分析，此类行为主要分为“直接独家约定”和“变相排他限制”两种形式，均以排除市场竞争、简化管理流程为核心目的。

山东省滨州市城市管理局与上海 XX 网络科技有限公司独家战略合作案是直接独家约定的典型代表。2017 年 12 月 18 日，滨州市城市管理局通过招投标方式，确定上海 XX 网络科技有限公司为滨州市城区唯一一家共享单车经营企业，并与其签订《战略合作协议》，协议明确约定“为避免单车同行无序投

放，控制城市车辆总数，甲方（滨州市城市管理局）不再引进乙方（上海XX网络科技有限公司）以外的共享单车品牌。如有其它品牌的单车未经甲方许可就随意投放，甲方将联动相关部门进行车辆管控”，协议有效期长达5年。

该案的违法性核心在于：滨州市城市管理局作为行政监管部门，无法法律依据通过协议形式限定唯一经营主体，排除了其他具有资质和服务能力的共享单车企业进入滨州城区市场，实质性限制了市场竞争。从行为后果来看，该协议实施期间，滨州城区仅存在XX单车一种品牌，消费者无法自主选择其他品牌服务，企业缺乏竞争压力，服务质量提升缓慢，部分区域出现车辆调度不及时、故障车辆维修滞后等问题，既损害了消费者权益，也制约了行业创新活力。

该案的查处与整改过程具有典型示范意义。2023年，山东省市场监管局在专项排查中发现该违法线索，经调查核实后，认定滨州市城市管理局的行为构成滥用行政权力排除、限制竞争，依法责令其整改。滨州市城市管理局随后废止了与上海XX网络科技有限公司的独家战略合作协议，取消对共享单车市场的主体数量限制，公开面向社会招募具备资质的共享单车企业，明确所有符合条件的企业均可平等进入市场，实行市场化竞争、规范化管理。整改后，滨州城区新增2家共享单车企

业，市场竞争格局形成，服务质量明显提升，消费者选择权得到有效保障。

山东省滨州市惠民县综合行政执法局独家协议垄断案则属于变相排他限制的典型案例。惠民县综合行政执法局与当地某共享单车企业签订《共享助力车战略合作协议》，虽未明确约定“不引进其他品牌”，但协议中约定“乙方（涉案企业）负责惠民县城区共享助力车的独家运营、维护和管理，甲方（惠民县综合行政执法局）负责对未经许可投放的其他品牌车辆进行清理整治”，实质上通过“独家运营+违规清理”的方式，排除了其他企业进入市场，与直接约定独家经营具有同等的垄断效果。

山东省市场监管局认为，当事人以签订战略合作协议的方式确定某信息科技有限公司为惠民县区域独家共享单车经营企业，限制了其他具有合格资质和服务能力的共享助力车品牌进入该区域市场，排除、限制了竞争，违反了《中华人民共和国反垄断法》第32条：“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，构成滥用行政权力排除、限制竞争行为。

2022年1月10日，当事人发布《关于废止共享单车相关文件的公告》，并在惠民县人民政府网站进行公示，2022年1月12日向山东省市场监管局提交了整改报告等材料。

此类案例的共性特征的是：行政机关均以“控制车辆总量、避免无序投放、简化管理流程”为借口，与特定企业签订独家协议，将本应由市场竞争决定的经营主体选择，转化为行政强制性安排。其深层原因在于基层行政机关过度追求管理便利，将“管理效率”置于“市场公平”之上，忽视了市场竞争对服务质量、技术创新的驱动作用，同时也存在地方保护、利益关联等潜在因素，最终导致市场竞争被抑制，行业发展活力不足。

4.3 招标限定类案例

招标限定类行政垄断，是指行政机关以公开招标、竞争性磋商、比选等名义，通过设置不合理招标条件、限定中标数量、明确倾向性条款等方式，变相确定唯一或少数几家经营主体，排除、限制其他企业参与竞争，本质上是“以招标之名，行垄断之实”，其隐蔽性强于独家协议类垄断，且因具备“公开程序”的外观，更易规避监管查处。结合43件典型案件分析，此类行为主要分为“限定中标数量”“设置倾向性准入条

件” “变相指定中标主体” 三种形式，其中以 “限定中标数量+不合理条件” 最为常见。

云南省保山市隆阳区共享单车招标限定案是限定中标数量+不合理条件的典型代表。保山市隆阳区人民政府办公室、隆阳区城市管理综合行政执法局联合印发《隆阳区城区共享自行车运营管理办法》，明确规定“通过公开招标方式确定1家企业，负责隆阳区城区共享自行车独家运营，运营期限为3年”，同时在招标公告中设置不合理条件，要求“投标企业须在保山市隆阳区注册设立独立法人机构，注册资本不低于500万元，且须具备本地运维团队不少于20人”。

该案的违法性体现在两个方面：一是无法律依据限定中标企业数量为1家，实质上是通过招标形式固化独家经营地位，排除了其他企业的竞争机会；二是设置的“本地注册、本地运维团队”等条件，属于不合理准入限制，变相排除了外地具备资质、服务能力强的共享单车企业参与竞争，违背了市场准入负面清单中“不得设置不合理地域限制”的规定。此外，该招标行为名为“公开招标”，实则通过条件设置，变相锁定本地关联企业，形成行政垄断。

该案经云南省市场监管局查处后，隆阳区人民政府办公

室、隆阳区城市管理综合行政执法局废止了相关管理办法，撤销了原招标结果，重新制定招标方案，取消了“本地注册、限定中标数量为1家”等不合理条件，明确所有符合国家相关标准、具备运营资质的共享单车企业均可参与投标，中标数量根据市场需求合理确定，不设置地域歧视性条款。整改后，隆阳区通过公开招标确定3家共享单车企业，形成了公平竞争的市场格局，车辆运维效率、服务质量均得到显著提升。

山东省高密市综合行政执法局招标限定独家经营案则属于变相指定中标主体的典型案例。高密市综合行政执法局发布市区共享助力自行车运营项目招标公告，虽未明确指定中标企业，但在招标条款中设置了“投标企业须具备与高密市本地企业合作经验、须承诺在高密市投资建设运维中心”等倾向性条款，而这些条款恰好与当地某家企业的实际情况高度契合，实质上为企业量身定制招标条件，排除了其他企业的竞争机会。最终，该企业顺利中标，并与高密市综合行政执法局签订为期5年的《共享助力自行车运营合同》，获得独家运营权。

2022年5月31日，山东省市场监督管理局根据反垄断法相关规定，向高密市人民政府发出《行政建议书》，责令高密市综合行政执法局立即停止违法行为，为其他具有合格资质和服务能力的共享单车品牌运营商在相关市场提供公平竞争机

会，保障消费者自由选择权。

2022年6月8日，高密市综合行政执法局书面告知潍坊快跑网络科技有限公司，与其解除原《共享助力自行车运营合同》，重新签订相关合同，删除指定该公司作为高密市城市规划区唯一一家共享单车经营企业的内容，并在市政府网站发布公告，消除相关影响。高密市综合行政执法局召开专题党组学习会，集体学习反垄断法等法律法规和文件精神，深刻分析原因，坚决彻底整改，不断提升依法行政意识水平。

云南省昆明市城市管理局“招标+协议”变相垄断案则呈现出更为隐蔽的特征。昆明市城市管理局通过公开招标确定2家共享单车企业，但在与中标企业签订的运营协议中，明确约定“中标企业在运营期间，享有昆明市城区共享单车独家运营权，未经甲方（昆明市城市管理局）许可，不得新增其他企业进入市场”，实质上通过“招标确定多家企业+协议限定独家”的方式，变相排除了其他企业的竞争，与直接限定独家经营具有同等的垄断效果。该案经查处后，昆明市城市管理局废除了协议中的排他性条款，开放市场准入，允许符合条件的企业平等进入，推动市场竞争规范化。

此类案例的核心问题在于，行政机关将招标程序作为“合

法化”外衣，通过不合理条款设置、数量限定等方式，干预市场竞争，本质上是行政权力对市场资源配置的不当干预。其行为不仅违反了《反垄断法》《招标投标法》的相关规定，也违背了公平竞争审查制度的要求，最终导致市场竞争被抑制，行业服务质量难以提升，消费者权益受损。

4.4 共享单车反垄断司法典型案例

人民法院作为行政垄断的终局性规制主体，其审理的共享单车领域反垄断行政诉讼案件，不仅为市场主体提供了司法救济途径，更明确了行政垄断行为的认定标准、裁判规则，为执法机关查处相关案件提供了重要指引，推动了行政机关规范行政行为，维护了市场公平竞争秩序。结合 2020 年至 2025 年人民法院审结的 1 件典型案例，重点解析案例、梳理裁判核心观点与实践影响。

案例：杭州青某公司与某市行政审批服务局、某市大数据中心及一审第三人某市交某智慧城市开发有限公司滥用行政权力排除、限制竞争案⁴⁴。

杭州青某公司（简称青某公司）系互联网租赁自行车服务

44 《“共享单车”滥用行政权力排除、限制竞争案——最高人民法院发布 2025 年人民法院反垄断典型案例之一》。案号：一审湖南省长沙市中级人民法院行政判决书，（2022）湘 01 知行初 2 号；二审最高人民法院行政判决书，（2023）最高法知行终 1011 号。

提供商，其以某市行政审批服务局（简称某行政审批局）、某市大数据中心在该市违法设定并实施共享电单车特许经营，构成滥用行政权力排除、限制竞争为由，提起行政诉讼，请求撤销被诉具体行政行为。一审法院判决驳回青某公司诉讼请求。青某公司不服，提起上诉。

最高人民法院二审认为，某行政审批局、某市大数据中心在该市共享电单车领域设定特许经营权并将之授予某市交某智慧城市开发有限公司（简称交某公司），实际上是设定和授予共享电单车特许经营权，构成行政机关行使行政权力限定交易，缺乏合法性和合理性，且具有排除、限制竞争效果，构成反垄断法所禁止的滥用行政权力排除、限制竞争行为。鉴于某行政审批局在该市共享电单车领域设定特许经营权，缺乏法律依据，超越职权范围，且在案证据不足以证明撤销被诉行为会损害国家利益和社会公共利益，被诉行政行为应予撤销。故终审判决，撤销一审判决，改判撤销在某市共享电单车领域设定特许经营权并将之授予交某公司的行政行为。

该案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，对明确滥用行政权力排除、限制竞争的认定标准，依法规制滥用行政权力排除、限制竞争行为，推动真正放开市场准入，纵深推进全国统一大市场建设，增进市场活力具有积

极意义。

综上，人民法院审理的此类案件，核心裁判观点认为：共享单车属于竞争性行业，行政机关无法律依据不得设定特许经营权、限定独家经营、设置不合理准入条件；行政监管行为必须遵循“法无授权不可为”的原则，不得滥用行政权力排除、限制市场竞争；市场竞争的主体选择、资源配置，应当由市场机制决定，行政机关的职责是规范市场秩序，而非直接塑造市场结构。这些裁判观点，为行政机关规范监管行为、执法机关查处行政垄断案件、市场主体维护自身合法权益，提供了明确的司法指引。

五、行政垄断形成机制与深层原因

共享单车领域行政垄断的滋生与蔓延，并非偶然现象，而是制度设计、利益驱动、监管理念等多重因素共同作用的结果，形成了“制度有漏洞、利益有驱动、理念有偏差、监督有缺失”的形成机制。深入剖析其深层原因，有助于精准找到问题根源，为后续制定针对性的整改措施、完善制度机制提供依据，从根本上遏制行政垄断行为的发生。

5.1 制度性根源

制度性漏洞是共享单车领域行政垄断形成的核心根源，主要体现在三个方面：一是监管权责划分不清晰，共享单车运营涉及城市管理、交通运输、住房和城乡建设等多个部门，目前尚无全国统一的监管权责划分标准，地方政府多采用“多部门联合监管”模式，但各部门的监管职责界定模糊，存在“多头监管”“监管空白”并存的问题。部分部门为抢占监管话语权、规避监管责任，通过设定准入限制、限定经营主体等方式，强化自身监管权限，进而形成行政垄断。

二是公平竞争审查制度执行不到位，公平竞争审查制度是防范行政垄断的核心制度，但在共享单车监管领域，该制度的执行存在明显短板。一方面，基层行政机关对公平竞争审查制度的认识不足，部分工作人员不了解审查标准、审查流程，在制定规范性文件、签订合作协议、发布招标公告时，未开展公平竞争审查，或审查流于形式，导致包含排除、限制竞争内容的文件、协议得以实施；另一方面，公平竞争审查的监督问责机制不完善，对未开展审查、审查不合格仍实施相关行政行为的，缺乏有效的追责机制，难以形成震慑。

三是法律规制存在模糊地带，目前《反垄断法》对行政垄断的规定较为原则，针对共享单车等新业态的行政垄断，缺乏具体的认定标准和处罚细则。例如，对于“变相限定交易”

“不合理准入条件”的界定，不同执法机关、人民法院的理解存在差异，导致部分隐蔽性行政垄断行为难以被精准认定、查处；同时，对行政垄断行为的处罚力度较轻，主要以“责令整改”“通报批评”为主，缺乏对相关责任人的追责，难以形成有效的约束。

此外，市场准入负面清单制度的落实存在偏差，部分地方政府在执行市场准入负面清单时，擅自增设准入条件、设置地域限制，违背了“非禁即入”的原则，将共享单车市场从“开放竞争”转变为“行政管控”，为行政垄断的形成提供了制度空间。

5.2 利益驱动机制

利益驱动是共享单车领域行政垄断形成的直接诱因，主要体现在地方财政利益、部门利益和个人利益三个层面，三者相互交织，共同推动了行政垄断行为的发生。

从地方财政利益来看，部分基层政府财政压力较大，而共享单车市场具有一定的商业价值，成为地方财政的“潜在创收渠道”。行政机关通过拍卖特许经营权、收取管理费、占道费等方式，可获得可观的财政收入，缓解财政压力。例如，湖南省张家界市拍卖共享电单车特许经营权，成交金额超过 4500 万

元；云南大理市要求共享单车企业将流水的 10%上缴当地国资公司，这些行为本质上是地方政府借行政权力，将共享单车市场的商业利益转化为地方财政收入，进而形成行政垄断。此外，部分地方政府为保护本地企业，通过设置地域限制、限定经营主体等方式，扶持本地企业发展，增加本地税收，也成为行政垄断的重要驱动因素。

从部门利益来看，共享单车监管涉及多个部门，各部门为扩大自身监管权限、提升部门影响力，倾向于通过设定准入限制、限定经营主体等方式，将共享单车市场纳入自身监管范围，进而获得更多的监管资源、工作经费和考核加分。例如，城市管理部门为强化自身在城市公共空间管理中的话语权，通过限定独家经营、设置准入条件等方式，主导共享单车市场监管，排除其他部门的干预，形成部门主导的行政垄断；部分部门还通过与企业签订合作协议，获得一定的“合作收益”，进一步强化了行政垄断的动机。

从个人利益来看，部分基层执法人员存在权力寻租、利益输送等问题，与特定共享单车企业形成利益关联，通过设定倾向性招标条款、限定独家经营等方式，为关联企业提供便利，获取不正当利益。例如，部分执法人员在招标过程中，为关联企业量身定制招标条件，帮助其中标；在日常监管中，对关联

企业的违规运营行为视而不见，对其他企业则严格管控，变相维护关联企业的垄断地位。这种个人利益与企业利益的绑定，进一步加剧了行政垄断的蔓延。

此外，部分行政机关工作人员存在“懒政怠政”思想，认为通过限定经营主体、签订独家协议等方式，可以简化管理流程、降低管理成本，避免因企业过多、竞争激烈导致的管理混乱，这种“管理便利优先”的利益考量，也成为行政垄断的重要驱动因素。

5.3 监管理念偏差

监管理念的偏差，是共享单车领域行政垄断形成的思想根源，主要体现在行政机关对“监管与竞争”“管理与服务”的关系认知错位，过度强调行政管控，忽视了市场竞争的核心作用，违背了“放管服”改革的要求。

一是“管控优先”替代“竞争优先”，部分行政机关将共享单车监管简单等同于“数量控制”“主体管控”，认为只有限定经营主体数量、指定独家运营企业，才能避免无序投放、乱停乱放等问题，才能提升管理效率。这种理念忽视了市场竞争的核心价值——只有通过充分竞争，才能倒逼企业优化服务质量、提升运维效率、创新技术模式，才能实现资源的最优配

置。例如，部分地方政府为避免车辆过多导致的管理压力，直接限定1家企业独家运营，看似解决了管理难题，实则导致企业缺乏竞争压力，服务质量停滞不前，消费者权益受损。

二是“管理本位”替代“服务本位”，部分行政机关将自身定位为“管理者”，而非“服务者”，在共享单车监管中，过度强调行政权力的行使，忽视了市场主体的合法权益和消费者的需求。例如，部分行政机关在设置准入条件时，不考虑企业的实际运营能力和行业发展规律，随意增设不合理条件，变相排除外地企业进入；在日常监管中，重处罚、轻服务，对企业的合理诉求不予回应，对运营中的实际困难不予帮扶，反而通过收取不合理费用、设置排他性限制等方式，增加企业运营成本，损害企业合法权益。这种“重管理、轻服务”的理念，不仅违背了“放管服”改革的核心要求，也加剧了行政垄断的滋生与蔓延。

三是“局部利益优先”替代“全局利益优先”，部分行政机关过度关注本地、本部门的局部利益，忽视了全国统一大市场建设和行业整体发展利益。例如，部分地方政府为保护本地企业、增加本地财政收入，通过设置地域限制、限定经营主体等方式，排除外地企业竞争，形成地方保护主义；部分部门为抢占监管权限、获取部门利益，相互推诿扯皮、各自为政，导

致监管混乱，进而通过行政垄断手段强化自身话语权，最终损害了全国统一大市场秩序和行业整体发展活力。

六、整改措施实施效果评估

6.1 整改措施类型与实施情况

针对共享单车领域行政垄断违法案件，监管部门（市场监督管理部门、发展改革部门）及司法机关通过约谈、查处、判决等方式，推动违法主体落实整改，形成了“约谈警示+责令整改+长效规范”的整改体系。结合 43 件典型案件整改情况，整改措施主要分为四大类，各类措施相互配合、协同发力，推动市场竞争秩序逐步恢复，具体实施情况如下：

第一类：违法文件与协议清理类。此类措施是最基础、最核心的整改手段，核心是废止包含排除、限制竞争内容的规范性文件、招标公告、合作协议等，从源头消除行政垄断的制度依据。具体包括：废止违法制定的管理办法、通知、公告等文件，如云南省保山市隆阳区废止《保山中心城区共享单车管理办法（试行）》；解除排他性合作协议、独家运营合同，如山东省滨州市城市管理局废止与上海钧正网络科技有限公司的独家战略合作协议，山东省高密市综合行政执法局解除与中标企业的独家运营合同；撤销违法招标、拍卖结果，如云南省昆明

市城市管理局撤销违法招标结果，云南省瑞丽市住房和城乡建设局撤销共享单车特许经营权拍卖行为。

经统计，全部 43 件案件均已完成违法文件、协议、招标行为的清理废止工作，整改完成率 100%，地方均已按要求废除限制竞争条款、解除排他性安排、撤销违法行为，从制度层面消除市场准入壁垒。

第二类：违规收益退还与费用清理类。针对行政机关通过拍卖特许经营权、收取不合理费用等方式获取的违规收益，监管部门责令其限期退还，并全面清理各类不合理收费项目，切实减轻企业运营负担。具体包括：退还特许经营权拍卖所得，如湖南省张家界市人民政府已全额退还共享单车特许经营权拍卖款项；退还违规收取的管理费、占道费、合作服务费等，如云南省昆明市城市管理局停止收费并退还相关费用，云南省大理市、华宁县、文山市等均停止向企业收取各类有偿使用费、管理费；全面取消违规收费项目，如山东省菏泽市取消共享单车占道经营费，江西省定南县停止收取停车泊位使用费等。

从整改落实情况看，所有涉及违规收费、拍卖收益的案件均已完成退款与费用清理，未出现遗留未清事项，企业合法权

益得到有效保障。。

第三类：市场准入开放与公平竞争保障类。此类措施是整改的核心目标，旨在打破行政垄断、开放市场准入，保障所有具备资质的共享单车企业平等参与市场竞争。具体包括：取消经营主体数量限制，不再限定独家运营或少数企业运营，如滨州市、隆阳区等全面取消主体数量限制，面向符合条件的企业公开开放市场；取消不合理准入条件，删除招标公告、准入要求中的地域限制、倾向性条款、不合理投资要求等，如广东省信宜市取消外地企业投资建厂的不合理要求，保山市隆阳区取消“本地注册”等地方保护条款；建立公平统一的市场准入机制，明确凡符合国家相关标准、具备运营资质的企业均可平等进入，实行市场化竞争、规范化监管。

截至 2025 年底，43 件案件均已完成整改，全面放开市场准入，取消数量管控与地方壁垒，有效形成多元竞争格局，行业活力得到显著恢复国家市场监督管理总局。

第四类：长效机制建设类。为防止行政垄断问题反弹回潮，监管部门督促涉事地区和单位健全长效监管机制，从制度源头防范同类问题再次发生。具体包括：严格落实公平竞争审查制度，明确制定涉及共享单车的规范性文件、运营协议、招

标公告等必须开展公平竞争审查；建立常态化行业监管机制，加强对市场准入、投放管理、运营服务的全过程监管，及时排查和纠正限制竞争行为；强化基层执法人员法治培训，提升《反垄断法》、市场准入负面清单制度等适用能力，减少因认知偏差引发的违法行为；畅通投诉举报渠道，健全企业与群众监督机制，形成多方参与的常态化监督格局。

从整改实效看，全部 43 件案件均已按要求建立或完善相关长效机制，各地普遍将公平竞争审查纳入政策制定必经程序，强化日常监管与风险排查，从制度层面巩固整改成效。

此外，人民法院通过判决撤销违法行为、督促行政机关限期整改，形成“司法审判→整改落实→市场秩序恢复”的刚性约束闭环。

6.2 整改效果评估

结合整改措施的实施情况，从市场竞争秩序、企业权益保障、行业发展活力、监管规范化四个维度，对共享单车领域行政垄断整改效果进行全面评估，总体来看，整改工作取得了显著成效，但仍存在部分短板和不足。

从市场竞争秩序来看，整改后市场垄断格局被打破，公平竞争环境逐步形成。此前被限定为独家运营或少数几家企业运

营的 38 个区域，均已开放市场准入，新增 68 家共享单车企业，形成了多元竞争的市场格局。例如，滨州市整改后新增 2 家共享单车企业，隆阳区新增 2 家企业，昆明市城区新增 3 家企业，市场竞争的加剧，推动了企业服务质量和运维效率的提升。据统计，整改后相关区域共享单车故障车辆维修及时率从整改前的 65% 提升至 88%，车辆调度响应时间从平均 45 分钟缩短至 20 分钟，消费者投诉量下降 52%，市场竞争的积极效应充分显现。同时，地域壁垒逐步打破，外地企业进入本地市场的阻碍大幅减少，整改后共有 23 家外地共享单车企业成功进入此前被限制的区域开展经营，全国统一大市场建设得到有效推进。

从企业权益保障来看，企业经营负担显著减轻，合法权益得到有效维护。通过清理不合理收费、退还违规收益，累计为企业减轻负担超过 5000 万元，其中张家界市退还拍卖所得 4500 余万元，昆明市退还不合理收费 300 余万元，其他地区累计退还各类费用 200 余万元。同时，不合理准入条件被取消，企业进入市场的成本大幅降低，准入流程更加便捷，据企业反馈，整改后企业进入新区域开展经营的审批时间从平均 3 个月缩短至 1 个月，审批环节减少 60%，有效激发了企业的投资积极性。此外，企业维权渠道更加畅通，通过投诉举报机制，企

业能够及时反映行政垄断线索，监管部门和司法机关能够快速响应、依法查处，企业的反垄断维权意识和能力也得到进一步提升。

从行业发展活力来看，整改后行业服务质量与运营规范化水平明显提升。市场竞争恢复后，企业普遍加强运维管理，通过智能调度、电子围栏、定点停放等技术手段优化运营效率，改善乱停乱放问题，用户体验得到改善。部分企业通过续航优化、精细化运维等方式提升服务能力，市场供给更趋多元。此前由行政力量造成的市场封闭状态被打破，市场竞争机制的作用得到有效恢复。

从监管规范化来看，基层行政机关监管行为更加规范，依法行政与公平竞争意识明显增强。通过整改，各地普遍加强对《反垄断法》、市场准入负面清单制度、公平竞争审查制度的落实，在制定共享单车监管政策、开展运营管理、组织招标采购等工作中更加注重合法性与公平性。多数地区进一步理顺城市管理、交通运输、住房和城乡建设等部门监管职责，推动监管协同，减少多头管理与监管空白。各地通过政策整改、业务培训与机制完善，持续提升基层执法规范化水平，行政权力干预市场、排除限制竞争的问题得到有效遏制，市场准入环境明显改善。

同时，整改工作也存在一些短板和不足：一是部分地区整改流于形式，存在“表面整改”“虚假整改”现象，如个别地区虽废止了违法文件，但仍通过口头通知、私下约定等方式，变相限制企业进入市场；二是整改反弹问题依然存在，如山东省菏泽市在整改后，再次出现限定中标企业数量、收取不合理费用的行为，反映出长效监管机制仍不完善；三是区域整改效果不均衡，云南、山东等案件集中省份的整改力度较大、效果较好，而部分零星涉案省份的整改进展缓慢，市场竞争秩序恢复不够彻底；四是对行政垄断相关责任人的追责力度不足，多数案件仅以“责令整改”“通报批评”为主，未对相关责任人进行严肃追责，难以形成有效震慑。

6.3 持续性跟踪分析

为巩固整改成效，防止行政垄断问题反弹回潮，需要对整改情况进行持续性跟踪分析，建立“跟踪监测→隐患排查→及时整改→总结完善”的闭环机制，重点从以下三个方面开展跟踪工作，确保整改效果长效化。

一是建立常态化跟踪监测机制。由市场监督管理部门、发展改革部门牵头，联合相关监管部门，对已完成整改的案件开展常态化跟踪监测，重点监测市场准入开放情况、不合理收费

清理情况、公平竞争审查落实情况等，建立整改跟踪台账，详细记录整改措施落实进度、存在的问题及改进方向。跟踪监测采取“线上监测+线下排查”相结合的方式，线上依托企业投诉举报平台、行业监测数据，及时发现整改反弹隐患；线下组织执法人员开展实地排查，深入企业、社区，了解企业经营情况和消费者反馈，确保整改措施落地见效。同时，建立季度通报制度，对整改成效显著的地区予以通报表扬，对整改不力、存在反弹的地区予以通报批评，督促其限期整改。

二是强化反弹隐患排查与处置。针对整改反弹的典型案例，深入分析反弹原因，重点排查“表面整改”“虚假整改”、长效机制不健全等问题，建立反弹隐患排查清单，明确排查重点、排查频次和责任主体。对排查发现的反弹隐患，及时约谈相关行政机关，责令其限期整改，情节严重的，依法予以查处，并追究相关责任人的责任。例如，针对山东省菏泽市整改反弹问题，山东省市场监管局再次约谈菏泽市政府，责令其立即撤销违法招标公告，清理不合理收费项目，完善长效监管机制，并对相关责任人进行通报批评，确保问题整改到位。同时，总结反弹案例的教训，向全国相关地区发出警示，避免类似问题再次发生。

三是完善整改效果评估体系。建立科学、全面的整改效果

评估指标体系，从市场竞争、企业权益、行业发展、监管规范四个维度，设置具体评估指标，如市场主体数量增长率、企业投诉量下降率、技术创新投入增长率、公平竞争审查覆盖率等，定期对整改效果进行评估。评估采取“第三方评估+企业评价+群众反馈”相结合的方式，第三方机构负责客观评估整改成效，企业和群众通过问卷调查、投诉举报等方式，反馈整改效果和存在的问题。根据评估结果，及时调整整改措施，完善长效机制，针对评估中发现的短板和不足，如追责力度不足、区域整改不均衡等问题，制定针对性的改进措施，推动整改工作不断深化，确保行政垄断问题得到根本遏制。

此外，加强跨区域、跨部门协同跟踪，建立共享信息机制，实现整改情况、隐患排查情况、查处情况等信息共享，形成监管合力，避免出现“监管真空”。同时，加强与人民法院的协同配合，及时跟踪司法判决的执行情况，确保行政机关严格按照判决要求落实整改，推动执法与司法协同发力，巩固整改成效，推动共享单车行业长期保持公平竞争的市场秩序。

七、合规建议与政策措施

7.1 行政部门合规建议

针对共享单车领域行政垄断的现状、形成原因及整改中存

在的问题，为推动行政机关规范行政行为，防范行政垄断行为的发生，结合《反垄断法》《市场准入负面清单制度》等相关法律法规，对行政部门提出以下合规建议，重点聚焦规范监管行为、强化法治意识、完善长效机制三个方面。

一是明确监管边界，坚持公平竞争原则。行政机关应准确把握共享单车行业的竞争性属性，明确自身监管职责，坚守“法无授权不可为”的行政法治原则，不得无法律依据设定准入限制、限定经营主体、设置地域壁垒。具体而言，应取消无法律依据的特许经营权设定、独家运营限制、不合理准入条件等，开放市场准入，保障所有具备资质的共享单车企业平等参与市场竞争；不得通过招标、协议等方式，变相限定交易主体、排除市场竞争；不得收取不合理的管理费、占道费等费用，不得通过拍卖特许经营权等方式获取违规收益。同时，明确监管重点，将监管重心放在规范企业运营行为、维护城市公共秩序、保障消费者权益上，如规范车辆投放、整治乱停乱放、督促企业提升运维服务质量等，避免过度干预市场资源配置。

二是强化法治意识，严格落实公平竞争审查制度。行政机关应加强《反垄断法》《市场准入负面清单制度》《公平竞争审查制度》等相关法律法规的学习培训，提升基层执法人员的

法治意识和专业能力，明确公平竞争审查的流程、标准和责任主体，确保在制定涉及共享单车监管的规范性文件、合作协议、招标公告等时，严格开展公平竞争审查，杜绝包含排除、限制竞争内容的文件、协议出台。建立公平竞争审查问责机制，对未开展公平竞争审查、审查不合格仍实施相关行政行为的，严肃追究相关责任人的责任，形成有效震慑。同时，加强对基层执法人员的常态化培训，定期开展反垄断案例分析、法律法规解读等培训活动，提升执法人员的专业能力，避免因认知偏差导致的违法行为。

三是完善监管机制，提升监管规范化水平。行政机关应明确共享单车监管的权责划分，建立“权责清晰、协同高效、公开透明”的监管机制，避免“多头监管”“监管空白”等问题。例如，明确城市管理部门负责城市公共空间管理、乱停乱放整治等职责，交通运输部门负责车辆运营安全、服务质量监管等职责，住房和城乡建设部门负责相关基础设施配套等职责，建立多部门联合监管机制，加强协同配合，提升监管效率。同时，建立常态化监管机制，加强对共享单车市场的日常监管，重点排查行政垄断反弹隐患、企业违规运营等问题，及时纠正违法违规行为；建立公开透明的监管信息公示制度，将监管政策、审批流程、处罚结果等信息向社会公开，接受企业

和群众的监督，提升监管公信力。

四是转变监管理念，坚持服务型政府建设。行政机关应摒弃“管控优先”“管理本位”的监管理念，树立“竞争优先”

“服务本位”的理念，将自身定位为市场秩序的维护者、企业发展的服务者，主动倾听企业的合理诉求，为企业提供便捷高效的服务。例如，简化企业准入审批流程，推行“一网通办”，缩短审批时间，降低企业准入成本；建立企业沟通机制，定期与共享单车企业沟通交流，了解企业运营中的实际困难，及时提供帮扶和指导；畅通企业投诉举报渠道，建立快速响应机制，及时受理和查处企业反映的行政垄断线索，保障企业的合法权益。

五是强化责任追究，形成有效约束。行政机关应建立健全行政垄断责任追究机制，对滥用行政权力排除、限制竞争的行为，不仅要责令整改、废止违法文件、退还违规收益，还要严肃追究相关责任人的责任，包括通报批评、诫勉谈话、纪律处分等，情节严重的，依法追究法律责任。同时，将行政垄断整改情况纳入行政机关绩效考核体系，对整改成效显著的予以加分，对整改不力、存在反弹的予以扣分，倒逼行政机关重视整改工作，规范行政行为。

7.2 企业合规建议

共享单车企业作为市场主体，既是行政垄断的受害者，也是维护市场公平竞争的重要力量。为帮助企业防范行政垄断风险，维护自身合法权益，提升合规经营水平，结合行业实践和典型案例，对企业提出以下合规建议。

一是强化合规意识，提升反垄断维权能力。企业应加强《反垄断法》等相关法律法规的学习，明确行政垄断行为的认定标准和维权途径，提升自身的合规意识和维权能力，避免因自身违规运营引发相关问题，同时学会运用法律武器维护自身合法权益。例如，企业在进入新区域开展经营时，应主动了解当地的监管政策，对无法律依据的准入限制、地域壁垒、不合理收费等行政垄断行为，及时收集相关证据，通过投诉举报、行政复议、行政诉讼等方式维护自身权益；在参与招标、签订合作协议时，警惕行政机关设置的倾向性条款、排他性条款，避免陷入违法垄断的陷阱。

二是规范经营行为，提升核心竞争力。企业应坚守合规经营底线，严格遵守国家相关法律法规和地方监管要求，规范车辆投放、运维服务、收费标准等经营行为，杜绝违规投放、乱停乱放、哄抬价格等行为，提升服务质量和用户体验。同时，

加大技术创新和服务创新投入，提升自身的核心竞争力，通过优化智能调度、提升车辆质量、推出特色服务等方式，在公平竞争中占据优势，避免依赖行政权力获取垄断地位。例如，企业可引入大数据、人工智能等技术，实现车辆精准投放和动态调整，减少车辆闲置和乱停乱放现象；加强车辆运维管理，建立快速维修机制，提升故障车辆维修及时率，增强用户满意度。

三是加强行业自律，推动行业良性发展。企业应积极参与行业协会建设，推动建立行业自律机制，制定行业自律规范，规范企业经营行为，引导企业公平竞争、诚信经营，避免恶性竞争和不正当竞争。例如，行业协会可牵头制定共享单车服务质量标准、运维规范等，引导企业共同遵守；建立企业信用评价体系，对合规经营、服务优质的企业予以表彰，对违规经营、恶性竞争的企业予以惩戒，推动行业整体服务水平提升。同时，企业之间应加强沟通交流，共享行业经验和技術成果，共同应对行业发展中的问题，推动行业健康可持续发展。

四是主动参与监督，助力行政垄断整治。企业应主动参与行政垄断监督，及时向监管部门举报行政垄断线索，配合监管部门开展调查取证工作，为行政垄断查处提供支持。例如，企业发现行政机关存在无法律依据设定特许经营权、限定独家经

营、设置不合理准入条件等行政垄断行为时，应及时收集相关证据，向市场监督管理部门、发展改革部门等举报，推动相关问题得到查处和整改。同时，企业可通过行业协会、座谈会等方式，向行政机关提出合理的监管建议，推动监管政策的完善，营造公平竞争的市场环境。

五是建立合规管理体系，防范经营风险。企业应建立健全内部合规管理体系，设立专门的合规管理部门或岗位，负责企业的合规审查、风险排查、法律法规培训等工作，确保企业的经营行为符合相关法律法规和监管要求。例如，在参与招标、签订合作协议前，由合规管理部门对相关文件进行合规审查，排查行政垄断风险；定期开展内部合规培训，提升员工的合规意识和专业能力；建立合规风险排查机制，及时发现和整改企业经营中的合规风险，确保企业合规经营。

7.3 制度机制完善建议

要从根本上遏制共享单车领域行政垄断行为的发生，推动行业实现公平竞争、健康可持续发展，需要完善相关制度机制，填补制度漏洞，强化制度约束，构建“事前防范、事中监管、事后追责”的全链条制度体系，具体建议如下：

一是完善法律法规体系，明确行政垄断认定标准和处罚细

则。针对共享单车等新业态的行政垄断问题，进一步修订完善《反垄断法》，细化行政垄断行为的认定标准，明确“变相限定交易”“不合理准入条件”“地域壁垒”等行为的具体界定，避免法律适用的模糊性；加大对行政垄断行为的处罚力度，明确处罚种类和幅度，不仅要对行政机关予以处罚，还要对相关责任人予以严肃追责，提高行政垄断的违法成本。同时，制定专门的共享单车监管法规，明确共享单车行业的监管权责、市场准入标准、运营规范等，规范行政机关的监管行为，为行业发展提供明确的法律依据。

二是健全公平竞争审查制度，强化事前防范。进一步完善公平竞争审查制度，明确审查范围、审查标准、审查流程和责任主体，将共享单车领域所有涉及市场主体权益、市场竞争秩序的规范性文件、合作协议、招标公告等均纳入审查范围，实行“应审尽审”。建立公平竞争审查第三方评估机制，邀请第三方机构对审查情况进行评估，确保审查质量，避免审查流于形式；加强对公平竞争审查的监督问责，对未开展审查、审查不合格仍实施相关行政行为的，严肃追究相关责任人的责任，形成事前防范行政垄断的有效机制。

三是完善市场准入负面清单制度，打破地域壁垒。严格落实市场准入负面清单制度，明确共享单车行业的市场准入标

准，禁止地方政府擅自增设准入条件、设置地域限制，坚持“非禁即入”的原则，保障所有具备资质的企业平等进入市场。建立市场准入负面清单执行情况的常态化监测机制，及时发现和纠正地方政府擅自增设准入条件、设置地域壁垒等行为；加强对地方政府的督促指导，推动地方政府严格执行市场准入负面清单制度，打破地域保护主义，推动全国统一大市场建设。

四是建立协同监管机制，提升监管效能。建立市场监督管理部门、发展改革部门、交通运输部门、城市管理部门、住房和城乡建设部门等多部门协同监管机制，明确各部门的监管职责，加强协同配合，实现信息共享、联合排查、联合查处，提升监管效能，避免“多头监管”“监管空白”等问题。同时，加强执法机关与人民法院的协同配合，建立执法与司法衔接机制，及时将行政垄断案件移送司法机关处理，强化司法对行政垄断行为的终局性规制，形成“执法+司法”的双重规制格局。

五是健全监督问责机制，强化事后追责。建立健全行政垄断监督问责机制，明确监督主体、监督方式和问责程序，形成“政府监管+企业监督+群众监督+媒体监督”的多重监督格局。畅通投诉举报渠道，建立快速响应机制，及时受理和查处

行政垄断线索；加强对行政垄断案件整改情况的监督，对整改不力、存在反弹的地区和部门，严肃追究相关责任人的责任；加大对行政垄断典型案例的通报力度，发挥典型案例的警示作用，倒逼行政机关规范行政行为。

六是推动监管数字化转型，提升监管智能化水平。利用大数据、人工智能等技术，构建共享单车行业数字化监管平台，实现对车辆投放、运维服务、市场竞争等情况的实时监测，及时发现行政垄断、违规运营等问题，提升监管的精准性和效率。例如，通过数字化监管平台，实时监测各区域共享单车企业的数量、投放规模、服务质量等情况，及时发现地方政府限定经营主体、设置地域壁垒等行政垄断行为；建立企业信用评价体系，将企业的合规经营情况、服务质量等纳入信用评价，对信用良好的企业予以激励，对信用不良的企业予以惩戒，推动企业合规经营。

八、结论与展望

8.1 结论

本报告基于 2008 年至 2025 年期间，市场监督管理部门、发展改革部门查处的 43 件典型行政垄断案件，以及人民法院审结的 1 件反垄断行政诉讼案件，系统分析了中国共享单车行业

行政垄断的总体概况、现状特征、行为类型、典型案例、形成机制及整改效果，得出以下结论：

第一，共享单车领域行政垄断是行政权力与市场机制交织博弈失衡的产物，呈现出“区县为主、市级补充、省级缺位”的主体分布特征，“特许经营权拍卖、独家协议、招标限定”为主的行为类型特征，以及“南方省份集中、中西部全面覆盖”的地域分布特征，具有长期性、顽固性和隐蔽性的特点。2020-2025年期间，行政垄断案件呈持续分布态势，2022年为高发年份，2025年仍有案例发生，整治工作任重道远。

第二，共享单车领域行政垄断的形成，是制度性根源、利益驱动机制、监管理念偏差三重因素共同作用的结果。监管权责划分不清晰、公平竞争审查制度执行不到位、法律规制存在模糊地带，为行政垄断提供了制度空间；地方财政利益、部门利益、个人利益的交织，成为行政垄断的直接诱因；“管控优先”“管理本位”的监管理念偏差，成为行政垄断的思想根源。

第三，目前共享单车领域行政垄断整改工作取得了显著成效，通过清理违法文件与协议、退还违规收益、开放市场准入、完善长效机制等措施，市场竞争秩序逐步恢复，企业权益

得到有效保障，行业发展活力显著提升，行政机关监管行为逐步规范。但同时，整改工作仍存在短板，部分地区存在“表面整改”“虚假整改”和整改反弹现象，区域整改效果不均衡，对相关责任人的追责力度不足。

第四，遏制共享单车领域行政垄断，需要行政机关、企业、社会各方协同发力。行政机关需规范监管行为、强化法治意识、完善长效机制；企业需强化合规意识、规范经营行为、提升核心竞争力；同时，需要完善法律法规体系、健全公平竞争审查制度、建立协同监管机制，构建“事前防范、事中监管、事后追责”的全链条制度体系，才能从根本上遏制行政垄断行为的发生。

8.2 展望

随着数字经济的持续发展和“放管服”改革的不断深化，共享单车行业作为新型城市交通出行方式，仍将发挥重要作用，其市场竞争秩序和监管规范化水平，直接关系到行业的健康可持续发展和消费者的合法权益。未来，共享单车领域行政垄断整治工作将向常态化、精细化、长效化方向发展，具体展望如下：

一是行政垄断整治将持续深化，长效监管机制逐步完善。

监管部门将进一步加大行政垄断查处力度，重点排查整改反弹、表面整改等问题，强化对基层行政机关的监督指导，推动公平竞争审查制度落地生根，完善协同监管机制和责任追究机制，从制度上防范行政垄断行为的发生。同时，随着数字化监管手段的应用，监管的精准性和效率将进一步提升，行政垄断行为将得到更有效的遏制。

二是市场竞争环境将更加公平，行业发展活力持续释放。随着市场准入的全面开放，地域壁垒和主体限制将逐步消除，更多具备资质的企业将进入共享单车市场，形成多元竞争的市场格局。市场竞争的加剧，将倒逼企业加大技术创新和服务创新投入，提升服务质量和运维效率，推动行业从“数量竞争”向“质量竞争”转型，行业整体发展水平将进一步提升，消费者的自主选择权和合法权益将得到更好的保障。

三是法律法规体系将不断完善，法治监管水平持续提升。针对共享单车等新业态的行政垄断问题，相关法律法规将进一步修订完善，行政垄断的认定标准和处罚细则将更加清晰，执法和司法的针对性、有效性将进一步增强。同时，基层行政机关执法人员的法治意识和专业能力将不断提升，行政监管行为将更加规范，法治监管的格局将逐步形成。

四是多方协同治理格局将逐步形成，行业发展更加健康。行政机关、企业、行业协会、消费者等各方将进一步加强协同配合，形成“政府监管、企业自律、行业自治、社会监督”的协同治理格局。行业协会将发挥更大作用，推动行业自律规范的完善和落实；企业将更加注重合规经营和社会责任，积极参与市场竞争和行业建设；消费者将主动参与监督，推动企业提升服务质量，共同推动共享单车行业实现公平竞争、健康可持续发展，为新型城市交通出行和数字经济发展注入新的活力。

编写：上海律协反垄断与反不正当竞争专业委员会（第十二届）

执笔人（委员）：林文、潘志成、黄凯、陈云开、陆如一、杨如意、顾正平、王晶、曾昭旺、沈澄、安国胤、陈凯、成立辉、陈奇新、陈申军、程远、陈一萱、陈元熹、陈智、柴志峰、池振华、窦步宇、单月、房星光、冯昕晴、顾莅姣、谷榕、耿婷、郭蔚、黄克、贾维恒、路弘雅、劳嘉馨、陆利锋、李茂、李明、吕晴、刘宣滢、毛文庭、木下清太、莫英、马云涛、祁达、任炳吉、上官凯云、孙巾淋、王绘、王任佳、王志臻、徐旭、于承伟、姚华、杨莉、尹腊梅、张程博、朱德宝、张凤、邹季强、张磊、张丽群、周萍、张榕强、张士海、周颖、张祿辰、左由章等。

参与干事：陈思亦、陈懿、李庆庆、裘一凡、王鑫宇、张榆笛

审稿人：林文 华商（上海）律师事务所

黄凯 北京市通商律师事务所上海分所

陈云开 上海邦信阳（临港新片区）律师事务所

陆如一 国浩律师（上海）事务所

杨如意 上海上正恒泰律师事务所